

MASTER'S THESIS

Doelmatige afwikkeling van schadevorderingen tussen burger en overheid door de wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten blijkt een utopie.

Bogema, J.L.

Award date:

2020

Awarding institution:

Department of Constitutional Law, Administrative Law and Legal Theory

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

pure-support@ou.nl

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 09. Sep. 2021

Open Universiteit
www.ou.nl



Doelmatige afwikkeling van schadevorderingen tussen burger en overheid door de wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten blijkt een utopie.

Naam: Janna Lieke Bogema

Studentnummer: 851328271

Begeleider: mevrouw mr. dr. M.A.E. Planken

Examinator: Mr. dr. S.D.P. Kole

Aantal woorden: 12 569

Datum: 15 mei 2020

Inhoudsopgave

Inleiding.....	4
De casus.....	6
1. Nadeelcompensatie voor schade als gevolg van rechtmatige overheidsdaad voor de Wns	7
1.1 Een zuiver schadebesluit op grond van wet en beleidsregels	7
1.1.1 Gepubliceerde beleidsregels.....	8
1.1.2 Kritiek op nadeelcompensatie in beleidsregels.....	8
1.2 Een zuiver schadebesluit op grond van het égalitébeginsel.....	9
1.2.1 égalitébeginsel als grondslag voor appellabele nadeelcompensatiebesluiten.....	9
1.2.2 Kritiek op het égalitébeginsel als grondslag.....	10
1.3 Een onzuiver schadebesluit op grond van artikel 3:4, tweede lid, Awb	10
1.3.1 Jurisprudentie onzuiver schadebesluit op grond van artikel 3:4 lid 2 Awb.....	10
1.3.2 Kritiek op het onzuiver schadebesluit op grond van artikel 3:4 lid 2 Awb	11
1.4 De burgerlijke rechter als restrechter.....	12
1.4.1 Toetsen aan de onrechtmatige daadsactie artikel 6:162 BW.....	13
1.4.2 Burgerlijke rechter volgt de Paul Kruger uitspraak van de bestuursrechter.....	14
1.4.3 Kritiek op de rol van de burgerlijke rechter als restrechter.....	14
1.5 Geen keuzevrijheid	14
1.6 Schub BV naar de burgerlijke rechter of bestuursrechter?.....	15
2. De competentieverdeling bij schadevergoeding voor onrechtmatig overheidshandelen voor de Wns	17
2.1 Civielrechtelijke weg	17
2.1.1 Formele rechtskracht.....	18
2.1.2 Kritiek op de civielrechtelijke weg.....	18
2.2 De publiekrechtelijke weg voor 1 juli 2013	18
2.2.1 Zuiver schadebesluit.....	19
2.3 Kritiek op de publiekrechtelijke weg voor 1 juli 2013	20
2.4 Keuzevrijheid?	20
2.5 Schub BV burgerlijke rechter of bestuursrechter?	20
3. De competentieverdeling bij nadeelcompensatie wegens een rechtmatige overheidsdaad in de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten.....	22
3.1 Wat gaat er veranderen	22
3.2 Vastgehouden aan het besluitmodel.....	23
3.3 De burgerlijke rechter	24
3.4 Waarom is titel 4.5 nog niet inwerking getreden	25

3.5	<i>Schub BV burgerlijke rechter of bestuursrechter?</i>	25
4.	De competentieverdeling bij schadevergoeding voor onrechtmatig overheidshandelen in de Wns	26
4.1	<i>Artikel 8:88 Awb</i>	26
4.2	<i>Artikel 8:89 Awb</i>	27
4.3	<i>De procedure</i>	29
4.4	<i>Schub BV burgerlijke rechter of bestuursrechter?</i>	30
5.	De processuele winst en problematiek van de Wns	31
5.1	<i>Processuele winst en problematiek bij nadeelcompensatie</i>	31
5.1.1	<i>Connexiteit</i>	31
5.1.2	<i>Kritiek op het publieketaakcriterium</i>	32
5.1.3	<i>Einde van specifieke beleidsregels?</i>	32
5.1.4	<i>Omgekeerde formele rechtskracht?</i>	33
5.2	<i>Processuele winst en problematiek schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten</i>	33
5.2.1	<i>Breuk met de ontwikkeling in de rechtsbescherming</i>	33
5.2.2	<i>Formele rechtskracht blijft bestaan</i>	34
5.2.3	<i>Connexiteit</i>	34
5.3	<i>Schadevorderingen wegens onrechtmatige besluiten in de praktijk</i>	35
5.4	<i>Specifieke regeling Mijnbouwschade</i>	36
	Conclusie	38
	Literatuurlijst	41

Inleiding

De rechtsbescherming tegen de overheid is een van de grootste waarborgen van onze rechtsstaat. De overheid dient het algemeen belang en heeft daardoor een bijzondere positie ten opzichte van de burger. Dit betekent echter niet dat de burger voor al zijn schade ontstaan vanwege overheidshandelen dient op te draaien. De overheid kan aansprakelijk zijn voor schade ontstaan door rechtmatig dan wel onrechtmatig handelen tegen de burger. De vraag die echter al decennialang de aandacht heeft, is tot welke rechter de burger zich kan wenden bij schadevorderingen tegen de overheid. Moet hij zich wenden tot de burgerlijke rechter, de klassieke aansprakelijkheidsrechter, of tot de bestuursrechter omdat handelen van de overheid de schade veroorzaakt?

De rechtsprekende macht heeft met de ontwikkeling van het zelfstandig schadebesluit een bijdrage geleverd aan de uitbreiding van de competentie van de bestuursrechter bij overheidsaansprakelijkheid uit (on)rechtmatige daad. De wetgever volgde daarop met de komst van artikel 8:73 Awb waardoor de burger schadevergoeding als nevenvordering bij het schadeveroorzakende (onrechtmatige) besluit kon indienen. De ingewikkelde jurisprudentie inzake het zelfstandig schadebesluit en de in de praktijk lastige toepassing van artikel 8:73 Awb zorgden voor draagvlak voor drastische hervorming van de competentieverdeling bij overheidsaansprakelijkheid met als doel een doelmatige afwikkeling van schadevorderingen.¹ In opdracht van het Ministerie van Veiligheid en Justitie kwam de studiegroep Scheltema in mei 2007 met het Voorontwerp Schadevergoeding bij rechtmatige en onrechtmatige overheidsdaad. Dit voorstel heeft uiteindelijk geresulteerd in de Wet Nadeelcompensatie en Schadevergoeding bij onrechtmatige overheidsbesluiten (hierna: de Wns) waarvan het deel schadevergoeding op 1 juli 2013 inwerking is getreden² en het deel nadeelcompensatie nog wacht op inwerkingtreden.

Onderzoek

Deze masterthesis heeft als doel om te bezien of de Wns heeft geleid tot een doelmatige afwikkeling van schadevorderingen wanneer de schadeveroorzaker de overheid is. De Wns bestaat uit twee onderdelen. Het eerste, nog niet inwerking getreden deel, ziet op schadevergoeding uit rechtmatig daad, nadeelcompensatie, en introduceert titel 4.5 in de Awb. Het tweede onderdeel ziet op schadevergoeding uit onrechtmatige overheidsdaad. Dit deel van de Wns heeft geleid tot de inwerkingtreding van titel 8.4 Awb op 1 juli 2013.

De probleemstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

Draagt de wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten bij aan een doelmatige afwikkeling van schadevorderingen tussen burger en de overheid?

Om dit te kunnen beoordelen, bespreek ik de volgende vragen:

1. Wat is de competentieverdeling tussen de bestuursrechter en burgerlijke rechter in het huidige recht bij compensatie van nadeel als gevolg van rechtmatig overheidshandelen en tot welke problematiek leidt dit? (Hoofdstuk 1);

¹ Aldus Tieman, *NTB* 2010/15.

² *Stb* 2013, 162.

2. Hoe was de competentieverdeling tussen de bestuursrechter en burgerlijke rechter bij schadevergoeding wegens een onrechtmatig besluit voor de inwerkingtreding van titel 8.4 Awb en welke problematiek deed zich voor ten aanzien van deze competentieverdeling? (Hoofdstuk 2);
3. Wat is de competentieverdeling tussen de bestuursrechter en burgerlijke rechter bij nadeelcompensatie in de Wns? (Hoofdstuk 3);
4. Wat is de competentieverdeling tussen de bestuursrechter en burgerlijke rechter sinds de inwerkingtreding van titel 8.4 Awb? (Hoofdstuk 4);
5. Wat is de processuele winst en problematiek van de Wns? (Hoofdstuk 5).

Om de problematiek bij de competentieverdeling goed in kaart te brengen worden de verschillende wegen naar de burgerlijke rechter en de bestuursrechter toegelicht aan de hand van een casus. In de casus is sprake van een op het eerste oog eenvoudig geschil tussen een visserijbedrijf, dat gebruikt maakt van zegennetten, en de overheid. In de zoektocht naar de mogelijkheden die de zegenvisser heeft om de gestelde geleden schade vergoed te krijgen en zijn aanspraak aan de rechter voor te leggen, komen de processuele problemen onder het oude en nieuwe recht inzichtelijk naar voren.

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van jurisprudentie over onrechtmatige overheidsdaad onder het oude en nieuwe recht van zowel de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State als de Hoge Raad, jurisprudentie van beide hoogste rechters over nadeelcompensatie, van wetenschappelijke literatuur en toekomstige en huidige wettelijke regelingen.

Bij deze wil ik Margaret Planken ontzettend bedanken voor haar kundige begeleiding bij het schrijven van mijn masterthesis en mijn familie, vrienden, collega's en werkgever voor de mentale ondersteuning tijdens het schrijfproces.

De casus³

Zegenvissersbedrijf “Schub BV” is een familiebedrijf gespecialiseerd in het vangen van schubvissen met de zegen. De minister heeft een Uitvoeringsregeling Visserij vastgesteld en bekendgemaakt. Daarin is bepaald dat nog slechts zeven dagen per jaar gevestigd mag worden met een zegen. Daarnaast is het niet langer toegestaan om in de winter te vissen en zegennetten mogen niet meer aan elkaar worden verbonden. De directeur is woest, dit betekent een inkomstenderving van minimaal € 50.000,-

Gelukkig kent de uitvoeringsregeling een ontheffingsmogelijkheid. Schub BV vraagt de minister om ontheffing van de beperking van het aantal zegendagen, het verbod op vissen in de winter en het verbod tot het aan elkaar knopen van de netten. Tot grote verbazing van de directeur wijst de minister de ontheffing op alle punten af.

Schub BV laat het er niet bij zitten en maakt bezwaar tegen het besluit geen ontheffing te verlenen en verzoekt daarbij om schadevergoeding uit onrechtmatige daad en om nadeelcompensatie. De minister houdt voet bij stuk en verklaart het bezwaar ongegrond. De rechtbank denkt er anders over en oordeelt dat het besluit gebreken vertoont. Nadat de minister in een tussenuitspraak door de rechtbank in de gelegenheid is gesteld gebreken in het besluit te herstellen, verklaart hij het door Schub BV gemaakte bezwaar tegen de weigering ontheffing te verlenen van het aantal zegendagen en het vissen in de winter ongegrond. Het bezwaar tegen de weigering van ontheffing van het verbod op het aan elkaar binden van zegennetten verklaart hij gegrond, omdat achteraf is gebleken dat Schub BV voor die specifieke wijze van knopen geen ontheffing hoeft aan te vragen. De minister wijst het verzoek om nadeelcompensatie en schadevergoeding uit onrechtmatige daad af.

Schub BV is van mening wel degelijk aanspraak te maken op schadevergoeding en vraagt zich af tot welke rechter zij zich dient te wenden voor het realiseren van die aanspraak. Dit blijkt al met al een ingewikkeld proces te zijn.

³ De casus is gebaseerd op ABRvS 17 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2476.

1. Nadeelcompensatie voor schade als gevolg van rechtmatige overheidsdaad voor de Wns

De overheid dient het algemeen belang te behartigen bij het uitoefenen van haar overheidstaken.⁴ Sinds 2005 geldt als uitgangspunt in de jurisprudentie dat alle rechtmatige handelingen in kader van een publiekrechtelijke bevoegdheid strekken tot behartiging van (een aspect van) het algemeen belang.⁵ Daarbij kan het voorkomen dat het verrichten van rechtshandelingen in het algemeen belang leidt tot een zware last voor een individuele burger.⁶ De kerngedachte, dat degenen die profiteren van een bijzonder offer dat van een enkeling wordt geleverd het nadeel van de enkeling dienen te verzachten, is reeds ontstaan in de 17de eeuw.⁷ Later werd deze kerngedachte bekend als het *égalité* beginsel, voluit *égalité devant les charges publiques*, oftewel het beginsel van gelijkheid voor openbare lasten.

Tot de inwerkingtreding van titel 4.5 (artikelen 4:126 t/m 4:131) van de Awb, opgenomen in de Wns, bestaat er geen algemene, uniforme regeling in de Awb voor aansprakelijkheid bij schade als gevolg van rechtmatig overheidshandelen. In het huidige recht bestaan vier rechtsingangen voor het vorderen van schade als gevolg van een rechtmatige overheidsdaad:

1. Een zuiver schadebesluit op grond van wet en beleidsregels
2. Een zuiver schadebesluit op grond van het *égalité* beginsel
3. Een onzuiver schadebesluit op grond van artikel 3:4, tweede lid, Awb
4. De burgerlijke rechter

1.1 *Een zuiver schadebesluit op grond van wet en beleidsregels*

De bestuursrechter is bevoegd te oordelen over een besluit op een aanvraag om schadevergoeding, indien voor dat besluit een wettelijke grondslag bestaat. Voorbeelden hiervan zijn artikel 6.1 van de Wro, artikel 15.20 en 15.21 Wet milieubeheer, artikel 6.3 Wet natuurbescherming en artikel 7.14 Waterwet. In artikel 6.1 lid 1 Wro staat bijvoorbeeld:

Burgemeester en wethouders kennen degene die in de vorm van een inkomensderving of een vermindering van de waarde van een onroerende zaak schade lijdt of zal lijden als gevolg van een in het tweede lid genoemde oorzaak, op aanvraag een tegemoetkoming toe, voor zover de

⁴ Aldus: Schlössels 2019, p. 553.

⁵ ABRvS 21 december 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU8444, AB 2006/252 m.nt. B.P.M. van Ravens.

⁶ Aldus: Schlössels 2019, p. 549.

⁷ In 1611 oordeelde het Hof Friesland dat de overheid verplicht was schadevergoeding te betalen aan de eigenaar van een woning die in het belang van de verdediging werd platgebrand. Het platbranden van de woning diende het algemeen belang, te weten het verdedigen van de bevolking. Echter, door deze handeling werd het individu zwaar getroffen. Hij zag zijn woning in vlammen opgaan. Het Hof Friesland overwoog als volgt: “*Hoewel het collectief (algemeen) belang de handeling rechtvaardigt, dient het nadeel van deze enkeling verzacht te worden.*”

schade redelijkerwijs niet voor rekening van de aanvrager behoort te blijven en voor zover de tegemoetkoming niet voldoende anderszins is verzekerd.

1.1.1 Gepubliceerde beleidsregels

Sinds de jaren 80 kunnen ook gemeentelijke verordeningen leiden tot een zuiver schadebesluit, als daarin bepalingen zijn opgenomen op grond waarvan onevenredige schade veroorzaakt door bepaalde overheidsbesluiten of -handelingen voor vergoeding in aanmerking komt.⁸ De rechtsingang bij de bestuursrechter voor tegemoetkoming in schade is destijds verruimd nadat de bestuursrechter oordeelde dat nadeelcompensatiebesluiten op grond van gepubliceerde beleidsregels appellabele besluiten zijn. Voorbeelden hiervan zijn de uitspraken *Metroschade Rotterdam* en *Kromhout/Rijkswaterstaat*.⁹ In *Metroschade Rotterdam* overwoog de Afdeling ten aanzien van de door het college van B&W vastgestelde nota ‘tegemoetkoming bij inkomstenderving ten gevolge van de metrobouw’ dat de regeling dient “*te worden opgevat als inhoudende de vaststelling van het te voeren beleid met betrekking tot bedrijfsschade geleden ten gevolge van de metrobouw in de gemeente Rotterdam. (...) Het besluit van verweerder berust derhalve op een publiekrechtelijke grondslag en dient de afwijzing van het verzoek van appellanten te worden aangemerkt als een beschikking in de zin van art. 2 eerste lid wet Arob.*”

1.1.2 Kritiek op nadeelcompensatie in beleidsregels

Als gevolg van de uitspraken *Metroschade Rotterdam* en *Kromhout/Rijkswaterstaat* staat de weg naar de bestuursrechter open op grond van gepubliceerde beleidsregels, ook wanneer de schadeoorzaak een niet-appellabele handeling is, zoals feitelijk handelen in het kader van een publiekrechtelijke taak.¹⁰ Opmerkelijk is dat het bestuursorgaan een grondslag voor compensatie van nadeel ontstaan door feitelijk handelen kan creëren en dat de mogelijkheid van rechtsbescherming bij de bestuursrechter afhankelijk is van het wel of niet vaststellen en publiceren van een beleidsregel door het bestuursorgaan. Een goed voorbeeld hiervan is de Nadeelcompensatieregeling Verkeer en Waterstaat 1999 waarin is bepaald dat “*De minister kent degene die schade lijdt of zal lijden als gevolg van de rechtmatige uitoefening door of namens de minister van een aan het publiekrecht ontleende bevoegdheid of taak, op verzoek een vergoeding toe.*”¹¹

Als het bestuursorgaan geen regeling heeft gepubliceerd, dan is de benadeelde afhankelijk van de burgerlijke rechter om schade als gevolg van feitelijk handelen in de uitoefening van een publiekrechtelijke taak vergoed te krijgen. De weg van het, hierna te bespreken, zuiver

⁸ Steeds meer gemeenten hebben een Algemene verordening Nadeelcompensatie, waaronder Amsterdam, Rotterdam, Groningen, Delft, Vlissingen en Vlaardingen. Daarnaast bestaan ook specifieke verordeningen voor grote projecten, zoals de Verordening planschade en nadeelcompensatie Noord-Zuidlijn of de Spoortunnel Delft.

⁹ Noot: ARRvS 14 mei 1986, AB 1986, 568, m.nt. P.C.E. van Wijmen; ABRvS 18 november 1987, AB 1987, 554, m.nt. P.C.E. van Wijmen (*Kromhout/Rijkswaterstaat*).

¹⁰ Bijvoorbeeld de feitelijke bouw van een viaduct of een wegafsluitingen.

¹¹ Artikel 2, eerste lid Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999.

schadebesluit staat immers in die gevallen ook niet open, omdat de bestuursrechter niet bevoegd is te oordelen over feitelijk handelen. Daarnaast is sprake van veel diversiteit in de nadeelcompensatieregelingen. Soms zijn deze regelingen gebaseerd op het *égalité*beginsel maar soms ook op een ander criterium zoals het rechtszekerheidsbeginsel of het evenredigheidsbeginsel.¹²

1.2 Een zuiver schadebesluit op grond van het *égalité*beginsel

De belangrijkste rechtsgrondslag voor nadeelcompensatie is het beginsel van gelijkheid voor de publieke lasten, ook wel aangeduid als het *égalité*beginsel.¹³ Volgens dit beginsel maken burgers en bedrijven aanspraak op nadeelcompensatie als zij in vergelijking tot andere onevenredig zwaar wordt getroffen door rechtmatig overheidshandelen.

1.2.1 *égalité*beginsel als grondslag voor appellabele nadeelcompensatiebesluiten

Tot de jaren 90 zag de bestuursrechter een beslissing over nadeelcompensatie slechts als een besluit indien deze berustte op een geschreven grondslag. Daar kwam verandering in nadat de bestuursrechter het *égalité*beginsel als grondslag aanvaarde om beslissingen over nadeelcompensatie aan te merken als appellabele besluiten.¹⁴ Ontbreekt een wettelijke regeling of een gepubliceerde beleidsregel dan kan de bestuursrechter bevoegd zijn als de burger op basis van het *égalité*beginsel een nadeelcompensatiebesluit vraagt aan het bestuursorgaan voor vergoeding van schade die veroorzaakt zou zijn binnen het kader van de uitoefening van een aan het publiekrecht ontleende bevoegdheid. Uit de bekende *Van Vlodrop-uitspraak*¹⁵ volgt dat bestuursorganen op grond van het *égalité*beginsel gehouden zijn “*tot compensatie van onevenredige – buiten het normale maatschappelijk risico vallende en op een beperkte groep burgers of instellingen drukkende – schade die is ontstaan in een door de uitoefening van een aan het publiekrecht ontleende bevoegdheid ontstane rechtsverhouding.*”

De bevoegdheid van het bestuursorgaan om te oordelen over een zuiver schadebesluit op grond van het *égalité*beginsel ligt in het verlengde van de gestelde schadeveroorzakende bevoegdheidsuitoefening. De schade van de burger moet zijn ontstaan door rechtmatige uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid (*materiele connexiteitseis*). Naar het oordeel van de Afdeling past het in dit stelsel de algemene dan wel bijzondere bestuursrechter slechts bevoegd te achten tot kennisneming van beroepen tegen een zuiver schadebesluit, indien die rechter ook bevoegd is te oordelen over beroepen tegen de schadeveroorzakende uitoefening van de publiekrechtelijke bevoegdheid zelf (*formele of processuele connexiteitseis*).¹⁶ Een derde vereiste voor ontvankelijkheid bij bestuursrechter is dat de burger

¹² *Kamerstukken II* 2010/11, 32 621, nr. 3, p.8.

¹³ Aldus: Schlössels 2019, p.549.

¹⁴ Aldus: Schlössels 2019, p. 591.

¹⁵ ABRvS 6 mei 1997, AB 1997/229 m.nt. PvB (*Van Vlodrop*).

¹⁶ Aldus Schlössels 2019, p. 591. Ook in recente jurisprudentie worden de connexiteitseisen strikt toegepast. Zie bijv. ABRvS 23 augustus 2017, A&O 2018/9 en ABRvS 14 februari 2018, JOM 2018/156.

belanghebbende dient te zijn bij het schadeveroorzakende besluit.¹⁷ Is aan alle drie de eisen voldaan? Dan is de bestuursrechter bevoegd een oordeel te vellen over het zuiver schadebesluit.

1.2.2 Kritiek op het égalitébeginsel als grondslag

Hoewel de bestuursrechter met de erkenning van het zuiver schadebesluit zijn competentie heeft opgerekt, zijn er nog steeds beperkingen die vaak leiden tot lange procedures en alsnog een gang naar de burgerlijke rechter. Het komt regelmatig voor dat de burger pas in hoger beroep te horen krijgen dat de beslissing op een verzoek om nadeelcompensatie geen appellabel besluit is, zodat daartegen geen rechtsbescherming openstaat bij de bestuursrechter.¹⁸ Is de bestuursrechter niet bevoegd te oordelen over de gestelde schadeoorzaak, dan is de burger aangewezen op de civiele rechtsgang (zie onder 1.4).

1.3 Een onzuiver schadebesluit op grond van artikel 3:4, tweede lid, Awb

De bestuursrechter kan bevoegd zijn via de figuur van het onzelfstandig schadebesluit op grond van 3:4, tweede lid, Awb. In een procedure bij de bestuursrechter over het schadeveroorzakende besluit staat dan centraal of het niet (geheel) vergoeden van schade van de benadeelde, tot gevolg heeft dat het besluit in strijd is met het evenredigheidsbeginsel, neergelegd in artikel 3:4, tweede lid, Awb, en derhalve onrechtmatig is. Het evenredigheidsbeginsel is een maatstaf voor belangenafweging. De belangen die met het overheidsbesluit worden gediend, moeten opwegen tegen de belangen die aan dat besluit worden opgeofferd. Dat kan betekenen dat het bestuursorgaan schade moet vergoeden die het gevolg is van het besluit, waartegen beroep openstaat bij de bestuursrechter. De beslissing over vergoeding van schade wordt meegenomen in de beslissing over het schadeveroorzakende besluit, een bestuursrechtelijk beroepbaar besluit.

1.3.1 Jurisprudentie onzuiver schadebesluit op grond van artikel 3:4 lid 2 Awb

Toonaangevende voorbeelden zijn de *Paul Kruger* uitspraken uit 1984¹⁹ waarin de Afdeling overwoog dat in bepaalde gevallen de verlening van een vergunning gepaard moet gaan met een regeling voor de schade.²⁰ De scheepswerf en machinefabriek De Liesbosch had bezwaar gemaakt tegen een door Rijkswaterstaat verleende vergunning om de opklapbare Paul Krugerbrug te vervangen door een vaste brug, omdat zij daardoor schade zou lijden. Volgens de Afdeling had De Liesbosch er recht op bij het verlenen van de vergunning te weten op welk bedrag van schadevergoeding zij recht had.

¹⁷ Aldus CRvB 26 september 2003, *JB* 2003/349, m. nt. JHK waarin de Raad overwoog dat “uit de ratio van het vereiste van processuele connexiteit volgt bovendien, dat tegen een zelfstandig schadebesluit alleen ontvankelijk bezwaar kan worden gemaakt door degene die ook ontvankelijk bezwaar heeft gemaakt of had kunnen maken tegen het – gestelde – schadeveroorzakende besluit”.

¹⁸ ABRvS 14 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:480; ABRvS 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2241; ABRvS 8 februari 2017, ECLI:RVS:2017:321 en ABRvS 8 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2153.

¹⁹ ABRvS 22 november 1983, *AB* 1984/154, m.nt. J.H.W. de Planque (*Paul Krugerbrug II, Paul Krugerbrug III*).

²⁰ In het arrest *Paul Krugerbrug II* oordeelde de Afdeling dat 80% van het gecijferde schadebedrag moest worden gecompenseerd. Door het vergoeden van de schade was niet langer sprake van een onrechtmatig besluit aldus Polak *NTB* 2010/46.

Uit de jurisprudentie volgt dat het bestuursorgaan onder bepaalde voorwaarden de beslissing over vergoeding van schade kan ‘doorschuiven’ naar een afzonderlijke procedure. Het bestuursorgaan neemt dan een zelfstandig schadebesluit op grond van wet of beleid of, bij ontbreken daarvan, rechtstreeks op grond van het égalitébeginsel. Dit is volgens de rechtspraak alleen mogelijk indien de schade niet zodanig ernstig is dat het schadeveroorzakende besluit niet op een zorgvuldige wijze had kunnen worden genomen.²¹ Bij het doorschuiven van de beslissing over de vergoeding van schade is niet langer aan de orde de toetsing aan artikel 3:4 lid 2 Awb en het daarin gecodificeerde evenredigheidsbeginsel, maar dient de vraag of aanspraak bestaat op nadeelcompensatie aan de hand van het égalitébeginsel te worden beantwoord.²² Het gestelde schadeveroorzakende besluit wordt dan rechtmatig geacht. De omstandigheid dat geen sprake is van onevenredige schade in de zin van artikel 3:4 lid 2 Awb, betekent volgens de Afdeling niet dat evenmin aanleiding is voor schadevergoeding op grond van het égalitébeginsel.²³

1.3.2 Kritiek op het onzuiver schadebesluit op grond van artikel 3:4 lid 2 Awb

De rechtspraak over het onzuiver schadebesluit, waarin de schade wordt meegewogen als onderdeel van de belangenafweging die ten grondslag ligt aan het schadeveroorzakende besluit, kent voor- en nadelen. Voordeel is de rechtszekerheid voor de benadeelde. De rechter kan tot vernietiging van het schadeveroorzakende besluit komen, waardoor vóór het verrichten van de schadetoebrengende handeling zekerheid omtrent de vergoeding ontstaat. De keerzijde hiervan is dat het ontbreken van een adequate schaderegeling voor een enkeling vaak niet opweegt tegen het belang dat is gemoeid met het schadeveroorzakende besluit. In de praktijk zal de bestuursrechter veelal tot de conclusie komen dat de schadekwestie mag worden doorgeschoven. Zo oordeelde de Afdeling in de uitspraak van 6 november 2019²⁴:

Anders dan [appellante] betoogt, is er geen grond voor het oordeel dat de burgemeester op grond van het evenredigheidsbeginsel, neergelegd in artikel 3:4, tweede lid, van de Awb, was gehouden de door [appellante] gestelde onevenredige schade als gevolg van de sluiting van de woning in de besluitvorming over de sluiting van de woning te betrekken. Het besluit tot sluiting van de woning is in het belang van de openbare orde en veiligheid genomen. De burgemeester was niet gehouden de beoordeling of [appellante] onevenredige schade lijdt uit te voeren in het kader van het besluit tot sluiting van de woning en mocht de schadekwestie doorschuiven door een besluit te nemen op het verzoek om nadeelcompensatie van [appellante].

Meestal zijn de betrokken algemene belangen van een project veel groter dan die van de getroffen enkeling waardoor de bestuursrechter in de praktijk niet snel tot de conclusie zal

²¹ ABRvS 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3097, r.o. 5.1.

²² ABRvS 12 november 2003, AB 2004/95, m. nt. ARN en JB 2004/12, m.nt. nt. RJNS (*Gedoogzone Heerlen*).

²³ ABRvS 8 november 2006, AB 2007/252 m.nt. B.P.M. van Ravels, JB 2007/8 m.nt. R.J.N. Schlössels (*Coffeeshops Venlo*).

²⁴ ABRvS 6 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3762.

komen dat het bestuursorgaan bij de afweging van alle belangen vooraf in een regeling van de schade moest voorzien en niet de schadekwestie mag doorschuiven door te verwijzen naar een wettelijke regeling, een beleidsregeling of een zuiver schadebesluit.

De weg van artikel 3:4 lid 2 Awb heeft aan relevantie ingeboet door de komst van het zuiver schadebesluit, maar is nog bruikbaar voor compensatiegeschillen die zich minder goed lenen voor doorschuiven naar een afzonderlijke nadeelcompensatieprocedure. Met name wanneer de evenredigheid van het besluit in het geding is en als de compensatievraag niet volledig in het teken staat van het *égalité*beginsel is deze weg nog bruikbaar. Van dit laatste is bijvoorbeeld sprake bij handelen in strijd met het vertrouwensbeginsel en de gedupeerde op basis van toezeggingen investeringen heeft gedaan.²⁵

1.4 De burgerlijke rechter als restrechter

In 1984 was het onzuiver schadebesluit voor De Liesbosch de enige oplossing om bij de bestuursrechter te kunnen procederen over een beslissing op een verzoek om schadevergoeding. Alhoewel bij de bestuursrechter kon worden geprocedeerd over het schadeveroorzakende besluit, was dit niet mogelijk over een beslissing op een verzoek om vergoeding van schade. Dat werd gezien als een civielrechtelijke handeling.²⁶ Voordat de bestuursrechter bevoegd werd een oordeel te vellen over nadeelcompensatie was de burgerlijke rechter uitsluitend bevoegd.

In de literatuur is uitvoerig aandacht besteed aan de vraag of een overheidsdaad dat het algemeen belang dient wel onrechtmatig kan zijn en of het verlenen van schadevergoeding de onrechtmatigheid wel kan wegnemen.²⁷ De Hoge Raad blijft schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad echter baseren op de onrechtmatige daad, waarbij in de loop der jaren steeds duidelijker sprake was van toetsing aan het *égalité*beginsel.²⁸ Kenmerkend is het Leffers-arrest waarin de Hoge Raad overwoog dat: *"In deze omstandigheden moet worden geoordeeld dat de minister inderdaad jegens hem onrechtmatig heeft gehandeld door de voormelde Regeling uit te vaardigen en uit te voeren zonder dat hij daarbij tevens voor de hiervoor bedoelde varkensmesters die hun bedrijf, zoals Leffers, geheel op vervoeding van swill hadden ingericht, een regeling heeft getroffen die het hun financieel mogelijk maakte hun bedrijf aan te passen of, zo zulks onmogelijk zou blijken, hun te diens zake op andere wijze in hun economische belangen tegemoet kwam. De Staat is gehouden de daardoor door*

²⁵ Aldus Schlössels 2019, p. 569-570. Zie ook: ABRvS 22 maart 2001, AB 2001/195 m.nt.dG (*camping De Plagge*).

²⁶ Polak 2010 NTB 2010/46.

²⁷ Aldus: Schlössels 2019, p. 581-582. Zie ook: van Maanen, van Ravels en B.J. Schueler 2002, p. 31-34.

²⁸ Zie HR 30 maart 2001, AB 2001/412 m.nt. ThGD (Staat/Lavrijsen) waarin de Hoge Raad overwoog *"Een van de verschijningsvormen van het gelijkheidsbeginsel is de regel dat onevenredige -dat wil zeggen: buiten het normale maatschappelijke risico of het normale bedrijfsrisico vallende, op een beperkte groep burgers of instellingen drukkend- gevolgen van een overheidshandeling of overheidsbesluit niet ten laste van die beperkte groep behoren te komen, maar gelijkelijk over de gemeenschap behoren te worden verdeeld.*

Leffers geleden schade te vergoeden”²⁹ De hier geformuleerde rechtsregel staat ook wel bekend als de specifieke last.

De burgerlijke rechter heeft onder het huidige recht nog een aanvullende rol in die gevallen waarin de beslissing op een verzoek om nadeelcompensatie geen appellabel besluit is. Dat is het geval bij algemeen verbindende voorschriften³⁰, beleidsregels³¹, feitelijk handelen zonder dat een wettelijk voorschrift of een behoorlijk bekendgemaakte beleidsregel een grondslag geeft voor vergoeding van nadeel als gevolg daarvan geeft³² en strafvorderlijk optreden.³³

1.4.1 Toetsen aan de onrechtmatige daadsactie artikel 6:162 BW

Bij een verzoek om nadeelcompensatie toets de burgerlijke rechter de gedraging aan de wettelijke vastgelegde onrechtmatige daadsactie. Het verbintenissenrecht kent namelijk een gesloten systeem. Dit houdt in dat buiten de wet om geen verbintenis uit rechtmatige daad kan ontstaan. Het eerdergenoemde *égalité*beginsel is in het oude recht en in het huidige geldende recht niet gecodificeerd. Het is een ongeschreven rechtsregel. Een benadeelde kan, vanwege het gesloten systeem, niet rechtstreeks een beroep doen op het *égalité*beginsel bij de burgerlijke rechter. Om toch te kunnen komen tot schadevergoeding heeft de Hoge Raad een constructie gevonden om de verplichting tot nadeelcompensatie onder te brengen in de onrechtmatige daad van artikel 6:162 BW.³⁴ Toonaangevende jurisprudentie waarin dit tot uitdrukking kwam zijn het arrest *Duinwateronttrekking* en de *Voorste Stroom*-arresten³⁵. In het arrest *Duinwateronttrekking*³⁶ overwoog de Hoge Raad dat: “*de Gemeente een gedragslijn heeft gevolgd, welke weliswaar vanuit het oogpunt der gemeentelijke belangen volkomen gerechtvaardigd of zelfs geboden kon zijn, doch waarvan zij tegenover de eigenaren der bedreigde percelen eventuele nadelige gevolgen, die daaruit voor deze mochten voortvloeien, voor hare rekening behoorde te nemen*”.

Het naleven van de gedragslijn zelf was in beginsel niet onrechtmatig, maar door de nadelige gevolgen voor de benadeelde niet te compenseren was toch sprake van een onrechtmatige overheidsdaad. In de *Voorste Stroom*-arresten oordeelde de Hoge Raad dat de handelswijze van de gemeente de grens van wat oirbaar is overschreed maar dat het onrechtmatige karakter van de handelswijze kon worden weggenomen door vooraf schadevergoeding te betalen.

²⁹ HR 18 januari 1991, AB 1991/241, m.nt. F.H. van der Burg (*Leffers/Staat*).

³⁰ HR 18 januari 1991, NJ 1992/638 (*Leffers/Staat*), en HR 20 juni 2003, AB 2004/84 (*Harrida*).

³¹ HR 22 februari 2002, AB 2003/249 (*Van Vlodrop*).

³² HR 16 november 2001, AB 2002/25 en HR 2 september 2011, NJ 2011/391.

³³ HR 30 maart 2001, AB 2001, 412, m.nt. THGD, JB 2001/107, m.nt. R.J.N.S., NJ 2003, 615 m.nt. MS (*Staat/Lavrijsen*) en HR 18 november 2005 AB 2006, 57 m.nt. B.P.M. van Ravels (*Politieregio Amsterdam-Amstelland*).

³⁴ Aldus: Schlössels 2019, p.581.

³⁵ Zie met name HR 19 december 1952, NJ 1953/642 m.nt. Ph.A.N.H (*Voorste Stroom VII*). Zie voor een uitgebreide bespreking van deze jurisprudentie (*Duinwateronttrekking en Voorste Stroom arresten*) Van Maanen/van Ravels & Schueler 2002, P 27-35.

³⁶ HR 18 februari 1944, NJ 1944-1945/226 (*Duinwateronttrekking*).

1.4.2 Burgerlijke rechter volgt de Paul Kruger uitspraak van de bestuursrechter

In latere jurisprudentie heeft ook de Hoge Raad het égalitébeginsel expliciet erkend, nadat de Afdeling dat had gedaan in de *Van Vlodrop* uitspraak.³⁷ Een schadevordering bij de burgerlijke rechter moet echter nog steeds op grond van 6:162 BW zijn gebaseerd. Niet de op zichzelf rechtmatige overheidshandeling, maar het toebrengen van onevenredige schade wordt dan als onrechtmatig aangemerkt en dat brengt ons bij de kritiek op de gang naar de burgerlijke rechter bij nadeelcompensatie.

1.4.3 Kritiek op de rol van de burgerlijke rechter als restrechter

In de literatuur is uitvoerig aandacht besteed aan de vraag of een overheidsdaad dat het algemeen belang dient wel onrechtmatig kan zijn en of het verlenen van schadevergoeding de onrechtmatigheid wel kan wegnemen.³⁸ Het burgerlijk recht kent, zoals gezegd, geen algemene rechtsgrond voor schadevergoeding bij rechtmatige daad. De Hoge Raad heeft het égalitébeginsel wel erkend als grondslag, maar het wringt dat nadeelcompensatieclaims nog steeds kunstmatig in de sleutel van de onrechtmatige daad moeten worden geplaatst. Verheij is dan ook van mening dat er veel voor valt te zeggen om bij geschillen over nadeelcompensatie altijd de bestuursrechter bevoegd te achten, ook als het nadeel door feitelijk handelen is veroorzaakt.³⁹

Een benadeelde kan bij de burgerlijke rechter nadeelcompensatie vorderen met als grondslag de onrechtmatige daad, ondanks dat sprake is van rechtmatig overheidshandelen. Hoe men het ook wendt of keert, het niet voldoen aan de égalitéverplichting levert in dat geval altijd een onrechtmatige daad op.⁴⁰ Om voor schadevergoeding in aanmerking te komen dient de benadeelde aan te tonen dat de overheid, ondanks de rechtmatigheid van de rechtshandeling zelf, onrechtmatig heeft gehandeld door geen nadeelcompensatie aan te bieden terwijl zijn belangen onrechtmatig (want onevenredig) zijn benadeeld.⁴¹

1.5 Geen keuzevrijheid

Voor degene die schade heeft geleden als gevolg van een oorzaak die vatbaar is voor beroep bij de bestuursrechter, staat de civielrechtelijke weg niet open. In die gevallen kan verzocht worden om een zelfstandig schadebesluit, waartegen rechtsbescherming bij de bestuursrechter openstaat. Dat blijkt uit de arresten *Pannenkoekhuis de Kabouter* en *Asha Horeca B.V.*⁴²

³⁷ Zie HR 30 maart 2001, AB 2001/412 m.nt. ThGD (*Staat/Lavrijsen*) waarin de Hoge Raad overwoog “Een van de verschijningsvormen van het gelijkheidsbeginsel is de regel dat onevenredige -dat wil zeggen: buiten het normale maatschappelijke risico of het normale bedrijfsrisico vallende, op een beperkte groep burgers of instellingen drukkend- gevolgen van een overheidshandeling of overheidsbesluit niet ten laste van die beperkte groep behoren te komen, maar gelijkelijk over de gemeenschap behoren te worden verdeeld.

³⁸ Aldus: Schlössels 2019, p. 581-582. Zie ook: van Maanen/van Ravels & Schueler 2002, p. 31-34.

³⁹ Aldus Verheij in zijn noot bij ABrvS 23 juli 2003, AB 2004, 275.

⁴⁰ Aldus Polak 2010, NTB 2010/46.

⁴¹ Aldus Schlössels 2019, p. 581.

⁴² HR 6 december 2002 AB 2004, 17, m.nt. PvB, JB 2003/3, m.nt. R.J.N.S, NJ 2000, 616, m.nt. MS. (*Pannenkoekhuis De Kabouter*) en HR 28 maart 2008, JB 2008/105 en NJB 2008/865 (*Asha Horeca B.V.*).

Het Pannenkoekhuis De Kabouter was vanaf september 1995 een half jaar slecht of niet bereikbaar door de reconstructie van een provinciale weg. De Kabouter bestreed niet de rechtmatigheid van de reconstructie op grond van een verkeersbesluit, maar vorderde bij de burgerlijke rechter vergoeding van onevenredige schade. Doordat de rechtmatigheid van het verkeersbesluit inmiddels vaststond, was een vordering op grond van artikel 6:162 BW niet mogelijk. De Hoge Raad oordeelde dat een zelfstandig oordeel over de vraag of het *égalité*beginsel was geschonden niet mogelijk was, omdat de belangenafweging die aan het schadeveroorzakende publiekrechtelijk besluit ten grondslag lag voor rechtmatig moest worden gehouden.

In het standaardarrest *Asha Horeca BV/Amersfoort* heeft de Hoge Raad het primaat in procedures over nadeelcompensatie met een zuivere motivering bij de bestuursrechter gelegd. Sinds dit arrest wordt een civiele nadeelcompensatievordering niet-ontvankelijk verklaard als de belanghebbende bij de bestuursrechter **kan** procederen over nadeelcompensatie. Sinds deze uitspraak is het procederen tegen het schadeveroorzakende publiekrechtelijke besluit niet langer en vereiste voor de toegang tot de bestuursrechter inzake de schadevordering. Op het terrein van nadeelcompensatie bestaat hierdoor geen keuzevrijheid tussen de publiekrechtelijke en de civielrechtelijke rechtsgang.⁴³

1.6 Schub BV naar de burgerlijke rechter of bestuursrechter?

In de casus van Schub BV is de Wns, waaruit volgt dat de bestuursrechter, onder meer, exclusief bevoegd is te oordelen over besluiten op verzoek om vergoeding van schade als gevolg van (feitelijk) handelen door een bestuursorgaan in de rechtmatige uitoefening van zijn publiekrechtelijke bevoegdheid of taak, nog niet in werking getreden. Evenmin is sprake van een wettelijke grondslag dan wel een gepubliceerde beleidsregel voor de behandeling van een verzoek om nadeelcompensatie. In dat geval is de bestuursrechter bevoegd kennis te nemen van een beroep tegen een zuiver schadebesluit indien deze rechter ook bevoegd is te oordelen over een beroep tegen de gestelde schadeveroorzakende uitoefening van de publiekrechtelijke bevoegdheid zelf.⁴⁴ Relevant is dus de vraag door welk schadeveroorzakend besluit stelt Schub BV nadeel te hebben ondervonden?

In de eerste plaats is er de Uitvoeringsregeling van de minister. De bestuursrechter is niet bevoegd om een oordeel te geven over de rechtmatigheid van de beslissing van de minister omtrent compensatie van nadeel veroorzaakt door de Uitvoeringsregeling. De Uitvoeringsregeling is immers een algemeen verbindend voorschrift waartegen ingevolge artikel 8:3, eerste lid, aanhef en onder a, Awb geen bezwaar en beroep open staat.⁴⁵ Schub BV zou een procedure kunnen voeren bij de burgerlijke rechter op grond van artikel 6:162 BW.

⁴³ Aldus Schlössels 2019, p. 593.

⁴⁴ Zie onder meer de uitspraak van de Afdeling van 6 mei 1997, ECLI:NL:RVS:1997:AA6762, AB 1997/229.

⁴⁵ ABRvS 17 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2476 ro. 25.

Schub BV dient dan aan te tonen dat de minister, ondanks de rechtmatigheid van de rechtshandeling –het vaststellen en bekendmaken van de Uitvoeringsregeling- zelf, onrechtmatig heeft gehandeld door geen nadeelcompensatie aan te bieden terwijl zijn belangen onrechtmatig (want onevenredig) zijn benadeeld.

De burgerlijke rechter zal Schub BV wel ontvankelijk verklaren en over gaan tot een inhoudelijk oordeel. De burgerlijke rechter komt alleen tot niet-ontvankelijkheid wanneer een bestuursrechtelijke rechtsingang bestaat.⁴⁶

De bestuursrechter is wel bevoegd om een oordeel te vellen over het verzoek om nadeelcompensatie veroorzaakt door de weigering ontheffing te verlenen. De bestuursrechter is bevoegd te oordelen over een besluit op een aanvraag om ontheffing. Hij is daardoor ook bevoegd te oordelen over een besluit op het verzoek om nadeelcompensatie veroorzaakt door de weigering ontheffing te verlenen.⁴⁷ Omdat Schub BV belanghebbende is en aan de connexiteitseisen zijn voldaan, kan Schub BV zich tot de bestuursrechter wenden voor het beroep tegen het zuiver schadebesluit van de minister.

⁴⁶ HR 28 maart 2008, *JB* 2008/105 m.nt. JT (*Asha Horeca BV/Amersfoort*).

⁴⁷ zie onder meer de uitspraak van de Afdeling van 6 mei 1997, ECLI:NL:RVS:1997:AA6762, *AB* 1997, 229 en ABRvS 17 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2476 ro. 26.

2. De competentieverdeling bij schadevergoeding voor onrechtmatig overheidshandelen voor de Wns

De burger wordt geacht de wet te kennen, daartegenover staat dat van de overheid mag verwacht worden dat zij rechtmatig handelt. Eén van de belangrijkste uitgangspunten van onze rechtsstaat is dat de overheid niet boven het recht staat.⁴⁸ Maar ook de overheid kan fouten maken. Wanneer een fout van de overheid schade veroorzaakt door het nemen van een onrechtmatig besluit dan dient daar rechtsbescherming tegen open te staan. In dit hoofdstuk wordt toegelicht welke rechter deze rechtsbescherming bood voor de inwerkingtreding van de Wns.

2.1 *Civielrechtelijke weg*

In het burgerlijk recht is de verplichting tot vergoeding van schade gecodificeerd in artikel 6:162 BW: *“hij die jegens een ander een onrechtmatige daad, welke hem kan worden toegerekend, is verplicht de schade die de ander dientengevolge lijdt, te vergoeden.”*

Van oudsher was de gedachtegang dat het privaatrecht in beginsel ook gewoon op de overheid van toepassing is. In de loop van de 20^{ste} eeuw is dit verandert doordat werd aangenomen dat de overheid de beginselen van behoorlijk bestuur en grondrechten ook in acht moet nemen als zij deelneemt aan het privaatrechtelijke rechtsverkeer. De privaatrechtelijke rechtsverhouding kreeg hierdoor een publiekrechtelijke inkleuring. Tegenwoordig duiden we dit aan als het leerstuk de gemengde rechtsleer. Dit leerstuk heeft geleid tot veel discussie. De Hoge Raad oordeelde in een aantal arresten⁴⁹ dat de burgerlijke rechter geen kennis kon nemen van een geschil met de overheid vanwege de publiekrechtelijke aard van het rechtsgeschil. Ook Thorbecke⁵⁰ was van mening dat de burgerlijke rechter niet thuishoort op het terrein van het overheidsbestuur vanwege het politieke rechtskarakter binnen dit rechtsgebied. Hij plaatste het publiekrecht tegenover het burgerlijk recht dat zich kenmerkt door de verhouding tussen burgers onderling.⁵¹

In 1915 oordeelde de Hoge Raad in het arrest *Guldemon/Noordwijkerhout* dat de burgerlijke rechter bevoegd is te oordelen over het geschil zodra de eiser bescherming vraagt tegen een inbreuk op een hem toekomend vermogensrecht (eigendom, zakelijk recht) dan wel de nakoming vraagt van een schuldvordering (onrechtmatige daad, wanprestatie, onverschuldigde betaling).⁵² De Hoge Raad benadrukte dat artikel 112 Gw moet worden uitgelegd in het licht van de objectum litis-leer, waardoor de bevoegdheid van de burgerlijke rechter wordt bepaald

⁴⁸ Schlössels 2019, p. 419.

⁴⁹ Zie HR 29 mei 1896, W 6817 (*Vrouw Elske*) en HR 21 april 1898, W 7116 (*Rhedense koe*).

⁵⁰ De Nederlands liberale staatsman die wordt gezien als de grondlegger van het parlementarisme in Nederland.

⁵¹ Zie: Poortinga 1987, p.111 e.v. en 274 e.v. en van der Hoeven 1989, p.69 e.v.

⁵² Schlössels 2019, p.421. Zie ook: Damen 2013, p.414-415; Asser/Hartkamp & Sieburgh (6-IV) 2011, p.308; Van Maanen 2011, p.33-34.

door de eis van degene die de civiele vordering instelt.⁵³ Bij de rechtsbescherming van de burgerlijke rechter bij schadevergoeding als gevolg van onrechtmatige overheidsdaad is het vertrekpunt van het stelsel van competentieverdeling dat de burgerlijke rechter steeds bevoegd is indien de benadeelde bescherming vraagt in een (voldoende) civielrechtelijk belang.

2.1.1 Formele rechtskracht

De burgerlijke rechter was lange tijd de enige bevoegde rechter die de burger rechtsbescherming bood voor vergoeding van schade als gevolg van onrechtmatige overheidsdaad. De burgerlijke rechter werd echter beperkt door het beginsel van de formele rechtskracht. De Hoge Raad overwoog in het arrest *Heesch/van de Akker*⁵⁴ dat de burgerlijke rechter dient uit te gaan van de rechtmatigheid van een besluit dat niet is vernietigd of herroepen. In dat geval is er geen grond voor schadevergoeding uit onrechtmatige daad. Een gelaedeerde die schadevergoeding wegens een onrechtmatig besluit wilde vorderen, moest dus twee procedures voeren.

2.1.2 Kritiek op de civielrechtelijke weg

De ruime bevoegdheid van de burgerlijke rechter betekent niet dat deze in alle opzichten goed toegankelijk is. Er zijn vooral financiële barrières: griffierechten, de kosten van het inschakelen van een deurwaarder voor de betekening van de dagvaarding, de verplichting om een advocaat in te schakelen bij geschillen met een belang van meer dan €25.000 en de mogelijkheid om bij verlies ook in de proceskosten van de wederpartij te worden veroordeeld. Daarbij komt dat er veelal sprake is van ongelijkheid tussen beide partijen (overheid en burger) qua kennis en middelen. Nog daargelaten de zeer lange doorlooptijd van civiele procedures, mede vanwege de mogelijkheid van rechtspraak in drie instanties. Een procedure die volgt op de procedure bij de rechter over het schadeveroorzakende besluit.

2.2 De publiekrechtelijke weg voor 1 juli 2013

Een verzoek om schadevergoeding werd voorheen gezien als een civielrechtelijke handeling en niet als een publiekrechtelijke rechtshandeling. Een besluit over een verzoek om schadevergoeding werd hierdoor niet aangemerkt als besluit in de zin van de Awb, tenzij een specifieke wettelijke basis bestond voor het nemen van een besluit tot het vergoeden van schade. Daar kwam verandering in met de komst van artikel 8:73 Awb in 1994.⁵⁵ Het artikel luidde als volgt:

- ‘1. Indien de rechtbank het beroep gegrond verklaart, kan zij, indien daarvoor gronden zijn, op verzoek van een partij de door haar aangewezen rechtspersoon veroordelen tot vergoeding van de schade die die partij leidt.*
- 2. Indien de rechtbank de omvang van de schadevergoeding bij haar uitspraak niet of niet volledig kan vaststellen, bepaalt zij in haar uitspraak dat er voorbereiding van een nadere*

⁵³ Schlössels 2019, p. 137.

⁵⁴ HR 16 mei 1986, AB 1986 m.nt. FHvdB (*Heesch/van de Akker*).

⁵⁵ Zie: Schueler en van Ettenkoven, NTB 2013/34.

uitspraak daarover het onderzoek wordt heropend. De rechtbank bepaald daarbij op welke wijze het onderzoek wordt voortgezet.'

Er was dus sprake van een 'kan bepaling' en niet van een verplichting en de rechtbank was alleen bevoegd een oordeel te vellen over een schadevordering als het beroep tegen het schadeveroorzakende besluit gegrond werd verklaard en de burger verzocht had om schadevergoeding. Het ging dus om een nevenvordering, net zoals de vergoeding van griffierecht of proceskosten.⁵⁶ Door de komst van artikel 8:73 Awb kon de bestuursrechter het bestuursorgaan op verzoek van de gelaedeerde veroordelen tot het vergoeden van de schade. Tijdens de procedure tegen het schadeveroorzakende besluit, was het exacte schadebedrag echt nog niet altijd bekend.⁵⁷ Het tweede lid van art. 8:73 Awb bood de mogelijkheid om de procedure te heropenen en alleen te richten op de schadevergoeding.

2.2.1 Zuiver schadebesluit

Naast de in 1994 ingevoerde mogelijkheid om de rechter te verzoeken om schadevergoeding in de procedure tegen het schadeveroorzakende besluit, werd het in 1997 mogelijk om schadevergoeding te vorderen middels een zuiver schadebesluit. De Afdeling overwoog in de uitspraak *Van Vlodrop* als volgt:

“zoals volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 29 november 1996 inzake nr. E03.94.1703j (AB 1997, 66) berust de bevoegdheid van een bestuursorgaan tot het nemen van een beslissing op een verzoek om vergoeding van schade, voorzover het schade betreft ten gevolge van de onrechtmatige uitoefening van een aan het publiekrecht ontleende bevoegdheid, op het - in artikel 6:162 van het BW en in artikel 8:73 van de Awb tot uiting komende - algemeen geldende rechtsbeginsel, volgens hetwelk degene die door aan hem toerekenbaar onrechtmatig handelen of nalaten schade heeft veroorzaakt, is gehouden die aan de benadeelde te vergoeden. Dit rechtsbeginsel is publiekrechtelijk van aard indien het zijn werking doet voelen in een door de uitoefening van een aan het publiekrecht ontleende bevoegdheid ontstane rechtsverhouding.”

Net als bij het zuiver schadebesluit op grond van het *égalité*beginsel (zie 1.2.2) was beroep bij de bestuursrechter tegen het schadebesluit alleen mogelijk wanneer aan de eisen van materiële en processuele connexiteit was voldaan. De bevoegdheid van de bestuursrechter te oordelen over zuiver schadebesluiten lag in het verlengde van zijn bevoegdheid te oordelen over (onrechtmatige) besluiten. Dit vormde, evenals bij 8:73 Awb, een belangrijke barrière voor de bestuursrechter om te oordelen over de vordering tot schadevergoeding uit onrechtmatige daad.

⁵⁶ Zie: De Graaf & Marseille 2016, p.591; Schueler en van Ettekoven NTB 2013/34.

⁵⁷ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 621, nr. 3p.35.

2.3 *Kritiek op de publiekrechtelijke weg voor 1 juli 2013*

Zowel bij artikel 8:73 Awb als bij zuiver schadebesluiten stuiten veel vorderingen geheel of gedeeltelijk af op de omstandigheid dat niet alle handelingen aan het onrechtmatige besluit kunnen worden toegerekend.⁵⁸ De schade kan ook het gevolg zijn van een aantal opeenvolgende handelingen en/of een complex van schadeveroorzakende handelingen. Niet alleen het besluit van het bestuursorgaan kan de oorzaak zijn van de schade, maar bijvoorbeeld ook onzorgvuldige voorbereidingshandelingen, onjuiste mededelingen of uit een nalaten. Door de eis van connexiteit bij de zelfstandige schadebesluiten kon de bestuursrechter alleen dat deel van de schade beoordelen dat kon worden aangemerkt als gevolg van een appellabel besluit. Alle overige schade moest alsnog worden voorgelegd aan de burgerlijke rechter. Maar in de praktijk is niet altijd goed te zeggen door welk aspect de schade nu precies veroorzaakt is.⁵⁹

2.4 *Keuzevrijheid?*

Het feit dat de verschillende wegen waarlangs een gelaedeerde schadevergoeding kon verkrijgen elkaar niet uitsloten, maakt de materie extra complex. Een gelaedeerde kon gedurende de procedure bij de bestuursrechter overstappen naar het civiele spoor. Of hij kon, wanneer hij het civiele spoor volgde, gedurende de procedure voor de burgerlijke rechter een zelfstandig schadebesluit uitlokken en daartegen in beroep gaan (na de bezwaarfase). Met name door de komst van artikel 8:73 Awb ontstond de vraag of de bevoegdheid van de burgerlijke rechter om over de vergoeding van schade door een vernietigd of ingetrokken besluit te beslissen, is vervallen. In het arrest *Groningen/Raatgever*⁶⁰ heeft de Hoge Raad geoordeeld dat de wetgever uitdrukkelijk bij de totstandkoming van artikel 8:73 Awb belanghebbenden de mogelijkheid heeft willen geven zich ter zake van de vergoeding van de schade die door het vernietigde besluit is veroorzaakt tot de burgerlijke rechter te wenden. Het artikel bevat een keuzemogelijkheid; de burgerlijke rechter blijft bevoegd te beslissen over dergelijke schadevergoeding. Daarnaast bleef de burgerlijke rechter bevoegd een oordeel te vellen bij schadevorderingen als gevolg van ander onrechtmatig overheidshandelen.⁶¹

2.5 *Schub BV burgerlijke rechter of bestuursrechter?*

De minister heeft in de beslissing op bezwaar het bezwaar tegen de geweigerde ontheffing ongegrond verklaard. In beroep tegen de beslissing op bezwaar heeft de bestuursrechter in twee instanties geoordeeld dat de minister de ontheffing terecht heeft geweigerd voor zover dat ziet op het vissen in de havenkommen en de tijd waarin met zegennetten mag worden gevisst. Er is in zoverre geen grond voor aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad. De minister had echter niet onderkend dat voor de door Schub B.V. gehanteerde wijze van knopen van de zegennetten

⁵⁸ Polak 2014, p. 172.

⁵⁹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 621, nr. 3p.37.

⁶⁰ HR 17 december 1999, ECLI:NL:HR:1999:ZC3059, r.o. 3.5.2-3.5.5 (*Groningen/Raatgever*).

⁶¹ Zoals feitelijk handelen en privaatrechtelijke rechtshandelingen. Hier staat immers geen rechtsgang bij de bestuursrechter voor open.

niet onder de verbodsbepaling van de Uitvoeringsregeling viel. De minister had deze grond niet aan zijn besluit tot afwijzing van de ontheffing en de handhaving daarvan bij besluit op bezwaar ten grondslag heeft gelegd. Onder het oude recht had Schub B.V. de bestuursrechter kunnen verzoeken de minister op grond van 8:73 Awb te veroordelen in de door haar gestelde schade. Ook had Schub B.V. de minister kunnen verzoeken een zuiver schadebesluit te nemen en had zij daartegen bezwaar kunnen maken en beroep bij de bestuursrechter kunnen instellen. Schub B.V. had ook voor de weg naar de burgerlijke rechter kunnen kiezen en de minister aansprakelijk te stellen uit onrechtmatige daad.

3. De competentieverdeling bij nadeelcompensatie wegens een rechtmatige overheidsdaad in de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten

In de Memorie van Toelichting⁶² is vermeld dat de wens tot vereenvoudiging van het materiële en processuele nadeelcompensatierecht de belangrijkste reden is om een algemene regeling voor nadeelcompensatie te treffen.⁶³ De wetgever heeft aan deze wens voldaan met de introductie van titel 4.5 ‘Nadeelcompensatie’ in de Awb, die zoals eerder vermeld nog niet inwerking is getreden.

Om te kunnen beoordelen of de nieuwe regeling een verbetering is ten opzichte van het huidige recht, is het van belang om inzicht te krijgen in de nieuwe regeling. Daarom volgt in dit hoofdstuk een uiteenzetting van het deel nadeelcompensatie uit de Wns.

3.1 Wat gaat er veranderen

Met de komst van artikel 4:126 lid 1 Awb is het égalitébeginsel gecodificeerd en door de wetgever erkend als de belangrijkste grondslag voor aansprakelijkheid bij rechtmatig overheidshandelen.⁶⁴ Uitgangspunt is dat de bestaande nadeelcompensatieregelingen in de bijzondere bestuurswetten worden vervangen door titel 4.5 Awb. Deze titel zal ook de schadebesluiten die steunen op bekendgemaakte beleidsregels dan wel rechtsreeks op het égalitébeginsel overbodig maken. Schadebesluiten worden direct op de Awb (artikel 4:126 lid 1) gebaseerd. Inwerkingtreding van titel 4.5 zal tot gevolg hebben dat voor burgers en bedrijven, die met onevenredig nadeel als gevolg van rechtmatig overheidshandelen worden geconfronteerd, één uniforme regeling geldt. Hiermee is echter niet gezegd dat er geen andere grondslagen, zoals het rechtszekerheids- of evenredigheidsbeginsel voor nadeelcompensatie kunnen zijn.⁶⁵

Artikel 4:126 lid 1 Awb luidt als volgt: *‘Indien een bestuursorgaan in de rechtmatige uitoefening van zijn publiekrechtelijke bevoegdheid of taak schade veroorzaakt die uitgaat boven het normale maatschappelijke risico en die een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft, kent het bestuursorgaan de benadeelde desgevraagd een vergoeding toe.’*

De oplettende lezer zal het opvallen dat deze wettelijke omschrijving alle basisvereisten voor égalité-aansprakelijkheid bevat:

1. Er moet sprake zijn van (enig) rechtmatig handelen van een bestuursorgaan in het kader van het publiekrecht;
2. Dat handelen moet de schade veroorzaakt hebben (causaliteit);

⁶² *Kamerstukken II* 2010/11, 32 621, nr. 3, p.8.

⁶³ Zie ook: Schlössels 2019, p. 609.

⁶⁴ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 621, nr. 3, p.11-13.

⁶⁵ Aldus Schlössels 2019, p. 609.

3. De schade moet abnormaal, dat wil zeggen boven het normaal maatschappelijk risico zijn; en
4. Het moet gaan om schade die speciaal is, dat wil zeggen schade die een bepaalde burger of groep burgers in vergelijking met anderen in het bijzonder treft.⁶⁶

De schade moet zijn ontstaan in de uitoefening van de publiekrechtelijke bevoegdheid of taak van het bestuursorgaan. Met deze formulering is in artikel 4:126 Awb een grondslag voor nadeelcompensatiebesluiten gecreëerd ongeacht welk type bestuurshandeling de schadeoorzaak is. De schade kan zijn veroorzaakt door appellabele Awb-besluiten (beschikkingen of besluiten van algemene strekking), door niet-appellabele Awb-besluiten (zoals algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels) en door feitelijke bestuurshandelingen.⁶⁷

Het ruime toepassingsbereik vinden we niet alleen terug in deze regeling, maar ook in de bevoegdheid van de bestuursrechter. De formele connexiteitseis, zoals we die kennen onder het huidige recht, wordt losgelaten in het nieuwe nadeelcompensatierecht. De bestuursrechter wordt bevoegd om te oordelen over ieder beroep tegen een schadebesluit ex artikel 4:126, dus ook als de schade een niet-appellabel bestuurshandeling als schadeoorzaak heeft. De bestuursrechter wordt hierdoor de algemene ‘nadeelcompensatierechter’.⁶⁸ Dit betekent echter niet dat er geen rol resteert voor de burgerlijke rechter in het nadeelcompensatierecht (zie onder 3.3.).

3.2 Vastgehouden aan het besluitmodel

Het bestuursorgaan kent de nadeelcompensatie toe op aanvraag van de benadeelde. Dit toekennen gebeurt in de vorm van een beschikking. Het bevoegde bestuursorgaan moet dus eerst een besluit nemen in de zin van de Awb, voordat de bestuursrechter aan bod komt. In de beschikking geeft het bestuursorgaan zijn oordeel over zijn aansprakelijkheid op grond van artikel 4:126 Awb.⁶⁹ De wetgever heeft voor deze constructie de volgende overweging: *Het besluitmodel is ook nuttig omdat het bestuursorgaan door zijn betrokkenheid bij het schadeveroorzakende complex van besluiten of handelingen het beste in staat is een eerste beoordeling te maken van de gegrondheid van het verzoek.*⁷⁰ Anders dan bij schadevergoeding uit onrechtmatige daad heeft het bestuursorgaan een zekere beoordelingsvrijheid. Verder speelt ook een rol dat het bestuursorgaan na het ontvangen van de aanvraag veelal in het kader van een zorgvuldige voorbereiding van het besluit gebruik maakt van deskundigenadvisering. Dat is in het belang van de aanvrager, die daarmee werk uit handen wordt genomen en kosten kan besparen.

⁶⁶ Aldus Schlössels 2019, p. 610.

⁶⁷ Aldus Schlössels 2019, p. 610.

⁶⁸ Aldus Schlössels 2019, p. 610.

⁶⁹ Aldus Schlössels 2019, p. 612.

⁷⁰ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 621 nr 3, p.20.

3.3 *De burgerlijke rechter*

De bestuursrechter oordeelt niet over onevenredig nadeel dat door wetgeving in formele zin is veroorzaakt. Deze bevoegdheid blijft voorbehouden aan de burgerlijke rechter. Artikel 4:126 Awb ziet op nadeel dat is veroorzaakt door een bestuursorgaan. Uit artikel 1:1 lid 2 aanhef onder a Awb volgt dat de formele wetgever geen bestuursorgaan is. De bestuursrechter is dus niet bevoegd een oordeel te vellen over onevenredig nadeel ontstaan door wetgeving in formele zin.⁷¹ De bestuursrechter is evenmin bevoegd te oordelen over nadeel ten gevolge van strafvorderlijk overheidsoptreden. Het Openbaar Ministerie is wel een bestuursorgaan, maar blijkens artikel 1:6 Awb is de Awb niet van toepassing op de opsporing en vervolging van strafbare feiten. De burgerlijke rechter zal hier, net als bij wetgeving in formele zin, zijn rol als restrechter voort blijven zetten.⁷²

De vraag die nog overblijft is welke rechter bevoegd is in het geval van privaatrechtelijk handelen van de overheid. De bestuursrechter is niet bevoegd om te oordelen over nadeelcompensatie als gevolg van privaatrechtelijk handelen van de overheid. Privaatrechtelijke rechtshandelingen worden verricht door de rechtspersoon⁷³ en niet door een bestuursorgaan en de bestuursrechter is ex artikel 4:126 Awb uitsluitend bevoegd te oordelen over nadeelcompensatie als dit nadeel is veroorzaakt door een bestuursorgaan.

Betekent dit dan dat de burgerlijke rechter bevoegd is om te oordelen over nadeelcompensatie bij privaatrechtelijk handelen door de overheid?

Het antwoord daarop luidt ontkennend: Het leerstuk van nadeelcompensatie is niet van de grond gekomen bij het privaatrechtelijk handelen van de overheid.⁷⁴ In het arrest *Olde Damink*⁷⁵ was sprake van een huurovereenkomst tussen de gemeente Oldenzaal en huurder. Wegens sloop- en nieuwbouwplannen vordert de gemeente het einde van de huurovereenkomst en veroordeling tot ontruiming. De huurder vordert in reconventie schadeloosstelling. De rechtbank oordeelde dat *‘de gemeente onrechtmatig heeft gehandeld door de verhuurverhouding met Olde Damink niet af te wikkelen overeenkomstig de in artikel 3:4 Awb vastgelegde maatstaven’*.

Op deze grondslag heeft de rechtbank nadeelcompensatie aan de gelaedeerde toegekend. De rechtbank constateert dat voor de toewijsbaarheid van de vordering tot schadevergoeding geen grondslag in de wet kan worden gevonden, en toetst daarom ambtshalve aan de maatstaven van

⁷¹ Aldus Schlössels 2019, p. 610.

⁷² Aldus Schlössels 2019, p. 611.

⁷³ Zie: Artikel 2:1 BW Zijnde de Staat, de provincies, de gemeenten, de waterschappen en alle lichamen waaraan krachtens de Grondwet verordenende bevoegdheid is verleend.

⁷⁴ Aldus Schlössels 2019, p. 611.

⁷⁵ HR 16 november 2001, NJ 2002, 400 m.nt H.J. Snijders en HR 16 november 2001, JB 2002, 1 m.nt. R.J.N. Schlössels (*Olde Damink*).

artikel 3:4 Awb. Het Hof oordeelt in rov. 5.6 van zijn arrest dat dit oordeel van de rechtbank juist is. De Hoge Raad deelt deze opvatting echter niet en oordeelt dat:

‘Met het oog op de hanteerbaarheid van het recht dient te worden uitgegaan van een ruime uitleg van de in art. 39 Wet RO aan de Kantonrechter gegeven bevoegdheid. Deze ruime uitleg brengt mee dat aan vorderingen die verband houden met en niet los gezien kunnen worden van het (oorspronkelijke) bestaan van een huurovereenkomst, de kwalificatie 'betrekkelijk tot huur' moet worden toegekend. De Rechtbank en het Hof hebben deze maatstaven niet miskend. Zij hebben echter geoordeeld dat de vordering van Olde Damink mede is gebaseerd op een grondslag die geheel buiten het bestaan van de huurovereenkomst valt en daarom niet de kwalificatie 'betrekkelijk tot huur' verdient. Dit oordeel getuigt niet van een onjuiste rechtsopvatting.’

De Hoge Raad is van oordeel dat artikel 3:4 Awb geen grondslag biedt voor nadeelcompensatie bij privaatrechtelijk overheidsoptreden. Een benadeelde kan dus geen nadeelcompensatie vorderen bij de burgerlijke rechter als dit nadeel is veroorzaakt door privaatrechtelijk handelen van de overheid.

3.4 *Waarom is titel 4.5 nog niet inwerking getreden*

Het uitstellen van de inwerkingtreding van titel 4.5 Awb is het gevolg van de noodzaak van aanpassingswetgeving om bijzondere wetgeving op de algemene regeling af te stemmen. Dit behelst een forse operatie, met name omdat de Omgevingswet een aparte nadeelcompensatietitel bevat die op titel 4.5 Awb moet worden afgestemd.⁷⁶ Daarnaast zullen andere bepalingen zoals bijvoorbeeld de artikelen 13, vierde lid en 17 Boswet en de artikelen 15.20 en 15.21 Wet milieubeheer sterk vereenvoudigd worden of komen te vervallen omdat de in deze wetsartikelen geregelde materie sterk overeenkomt met de nieuwe regeling in de Awb.⁷⁷

3.5 *Schub BV burgerlijke rechter of bestuursrechter?*

Na inwerkingtreding van de nadeelcompensatieregeling in de Wns kan Schub BV uitsluitend terecht bij de bestuursrechter. De schade is ontstaan door ofwel de ministeriele regeling dan wel de weigering ontheffing te verlenen. In beide gevallen is sprake van publiekrechtelijk handelen door een bestuursorgaan. Er is geen sprake van wetgeving in formele zin waardoor dit niet onder de uitzonderingsgronden valt. De burgerlijke rechter is op dit vlak uitgespeeld.

⁷⁶ Aldus Schlössels 2019, p. 608.

⁷⁷ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 621 nr 3, p.18.

4. De competentieverdeling bij schadevergoeding voor onrechtmatig overheidshandelen in de Wns

De Wns voorzag de Awb op 1 juli 2013 van de nieuwe titel 8:4 Awb genaamd Schadevergoeding. De bevoegdheid van de bestuursrechter om te oordelen over schadevergoeding is neergelegd in artikel 8:88 en verder gespecificeerd in artikel 8:89 Awb. Om te kunnen beoordelen of de nieuwe regeling een verbetering is ten opzichte van het oude recht, is het van belang om inzicht te krijgen in de nieuwe regeling. Daarom zal in 4.1 artikel 8:88 Awb worden toegelicht en vervolgens wordt in 4.2 ingegaan op de competentieverdeling in artikel 8:89 Awb.

4.1 Artikel 8:88 Awb

Artikel 8:88 lid 1 Awb geeft vier schadeoorzaken waarvoor de bestuursrechter bevoegd is een bestuursorgaan te veroordelen tot vergoeding van schade wanneer tevens aan de processuele connexiteitseis uit het tweede lid is voldaan. Deze vier schadeoorzaken zijn:

a. een onrechtmatig besluit

Er is sprake van een onrechtmatig besluit wanneer:

1. Het besluit is vernietigd⁷⁸;
2. Het bestuursorgaan heeft de onrechtmatigheid erkend⁷⁹;
3. Het besluit is ingetrokken of herroepen op rechtmatigheidsgronden⁸⁰;

b. Een andere onrechtmatige handeling ter voorbereiding van een onrechtmatig besluit

De bestuursrechter is ook bevoegd om te oordelen over het verzoek wanneer de verzoeker stelt schade te hebben geleden als gevolg van een onrechtmatige handeling ter voorbereiding van een onrechtmatig besluit. Hier geldt een cumulatieve connexiteitseis: de schade moet voortvloeien uit een onrechtmatige voorbereidingshandeling waar een onrechtmatig besluit uit volgt en de bestuursrechter dient op grond van het tweede lid bevoegd te zijn om een oordeel te vellen over het besluit.

c. Het niet tijdig nemen van een besluit

In artikel 6:2 Awb wordt het niet tijdig nemen van een besluit gelijkgesteld met het nemen van een besluit, maar dit artikel is slechts van toepassing op wettelijke bepalingen over bezwaar en beroep. De bestuursrechter is op grond van dit artikel bevoegd een oordeel te vellen over de (on)rechtmatigheid van het uitblijven van een besluit. Door de toevoeging van lid c in artikel

⁷⁸ Zie o.m. HR 31 mei 1991, NJ 1993, 112, m.nt. CJHB, AB 1992, 290 (*Van Gog-Nederweert*).

⁷⁹ HR 18 juni 1993, AB 1993/504 m.nt F.H. van den Burg (*St. Oedenrode-Van Aarle*).

⁸⁰ Herroeping van een besluit impliceert niet altijd dat het besluit onrechtmatig was. Zie HR 20 februari 1998, AB 1998, 231 (*Boeder/Staat*). Voor het antwoord op de vraag of het besluit onrechtmatig was, zijn de gronden die aan de herroeping ten grondslag hebben gelegen bepalend. Zie *Kamerstukken II* 2010/11, 32 621 nr. 3, p.44.

8:88 Awb beschikt de bestuursrechter over dezelfde bevoegdheid met betrekking tot de schadevergoeding.

- d. een andere onrechtmatige handeling van een bestuursorgaan waarbij een persoon als bedoeld in artikel 8:2, eerste lid, onder a, zijn nagelaten betrekkingen of zijn rechtverkrijgenden belanghebbende zijn.

Wat direct opvalt in artikel 8:88 Awb is de gehandhaafde formele connexiteit in het tweede lid. Daarin is vermeld dat het eerste lid niet van toepassing is indien het besluit van beroep bij de bestuursrechter is uitgezonderd. De bestuursrechter is slechts bevoegd een oordeel te vellen over schadeoorzaken als hij bevoegd is het schadeveroorzakende besluit zelf te beoordelen. De bestuursrechter past daarbij de objectum litisleer (zie 2.1) toe. Stelt de verzoeker schade te hebben geleden als gevolg van één (of wellicht meerdere) van de genoemde punten, dan verklaart de bestuursrechter zich bevoegd. Blijkt de handeling toch rechtmatig te zijn geweest, dan volgt afwijzing van het verzoek.⁸¹

De bestuursrechter is niet in alle gevallen bevoegd te oordelen over bovenstaande schadeoorzaken. Er is nog steeds sprake van een competentieverdeling tussen de bestuursrechter en de burgerlijke rechter. Deze verdeling is opgenomen in artikel 8:89Awb.

4.2 *Artikel 8:89 Awb*

In dit artikel is in de eerste plaats een exclusieve bevoegdheid opgenomen voor de bestuursrechter, gevolgd door een gedeelde bevoegdheid in bepaalde gevallen.

De exclusieve bevoegdheid van de bestuursrechter (lid 1)

Schade volgend uit zaken waarover de Centrale Raad van Beroep of de Hoge Raad in enige of hoogste aanleg mag oordelen, zijn voorbehouden aan de bestuursrechter. De burgerlijke rechter heeft hier geen rol meer in. Dit zijn (vrijwel) alle geschillen in de sfeer van de sociale zekerheid, het belastingrecht en onrechtmatige vreemdelingrechtelijke besluiten⁸² of handelingen ten aanzien van vreemdelingen. In deze zaken is veelal sprake van een tweepartijenverhouding (bestuursorgaan en belanghebbende) waardoor de overheidsaansprakelijkheid relatief eenvoudig is. Dit is dan ook de reden waarom de wetgever voor deze terreinen een exclusieve bevoegdheid toekent aan de bestuursrechter.⁸³

Competentieverdeling afhankelijk van gevorderde bedrag (lid 2)

Voor de terreinen in het eerste lid is de rol van de burgerlijke rechter uitgespeeld, maar voor de andere terreinen geldt een bevoegdheid voor zowel de burgerlijke rechter als de

⁸¹ Aldus Schlössels 2019, p. 487. Zie bijvoorbeeld ABRvS 4 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3357; CRvB 24 november 2016, AB 2017/42 en ABRvS 2 augustus 2017, AB 2017/411 m.nt. D. Sietes.

⁸² Voorheen vielen ook besluiten ten aanzien van de rechtspositie van Ambtenaren hieronder. Met de komst van WNRA (Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren) zijn deze rechtsbetrekkingen verschoven naar het burgerlijk recht.

⁸³ Aldus Schlössels 2019, p. 488.

bestuursrechter. De exclusieve bevoegdheid van de burgerlijke rechter geldt bij vorderingen boven de € 25.000,-. Is de gevraagde vergoeding lager dan dit bedrag, dan heeft de belanghebbende keuzevrijheid tussen de burgerlijke rechter en de bestuursrechter.⁸⁴ Dient de belanghebbende een verzoek in bij de bestuursrechter met een hoger bedrag, dan vraagt de bestuursrechter de verzoeker om het bedrag te matigen. Doet de verzoeker dat niet, dan verklaart de bestuursrechter zich onbevoegd.⁸⁵ De bestuursrechter verklaart zich eveneens onbevoegd als de verzoeker een schadevergoedingsactie bij de burgerlijke rechter heeft ingesteld (lid 3).

Het is niet geheel ondenkbaar dat tijdens de verzoekschriftprocedure bij de bestuursrechter blijkt dat het totale schadebedrag de grens van € 25.000,- overschrijdt. In dat geval dient eerst de verzoekschriftprocedure afgerond te worden en zal de burgerlijke rechter - zolang de verzoekschriftprocedure nog loopt - de eiser (tijdelijk) niet-ontvankelijk verklaren (lid 4). Neemt de burgerlijke rechter, na afronding van de verzoekschriftprocedure, kennis van het geschil, dan is de burgerlijke rechter gebonden aan het oordeel van de bestuursrechter over de bij de bestuursrechter gevraagde schadevergoeding. De burgerlijke rechter mag dus niet anders oordelen over dezelfde schade, maar de burgerlijke rechter is wel vrij in het oordeel over de resterende schade.

Hoe zit het dan als in het begin direct duidelijk is dat de schade de € 25.000,- overschrijdt en de verzoeker zich wendt tot de bestuursrechter met een verzoek tot € 25.000,- om vervolgens daarna het meerdere te vorderen bij de burgerlijke rechter? De Afdeling beantwoorde deze vraag in de *‘Knip-uitspraak’*⁸⁶ als volgt: *“De toelichtende stukken behorende bij titel 8.4 van de Awb bieden onvoldoende aanknopingspunten om aan te nemen dat de bestuursrechter niet bevoegd is om van een verzoek als bedoeld in artikel 8:88 van de Awb kennis te nemen, indien de gevraagde schadevergoeding wordt beperkt tot een bedrag van ten hoogste € 25.000,00, terwijl er - al dan niet voorafgaand aan de indiening van het verzoek aan de bestuursrechter - duidelijke aanwijzingen zijn dat de aanspraak een bedrag van € 25.000,00 te boven gaat en verzoeker niet uitdrukkelijk afstand heeft gedaan van zijn gepretendeerde aanspraak op het meerdere. Daarin wordt onder meer het volgende gesteld: "Artikel 8:89 bevat in de leden 3 en 4 een voorziening die verhindert dat de belanghebbende tijdens de procedure «van spoor wisselt». Indien hij eenmaal voor een bepaalde rechter - bestuursrechter of burgerlijke rechter - heeft gekozen, kan hij niet bij de andere rechter terecht. Na het einde van de bestuursrechtelijke procedure herleeft de mogelijke voor de gelaedeerde om zich tot de burgerlijke rechter te wenden. Dit is van belang omdat de uiteindelijke schade hoger kan zijn dan in de bestuursrechtelijke procedure aan de orde kan komen.”*

Bij verzoeken om schadevergoeding als bedoeld in artikel 8:89 lid 2 Awb gaat het veelal om schade als gevolg van ruimtelijke of economische besluiten. De wetgever is er vanuit gegaan dat het veelal om ingewikkelde aansprakelijkheidskwestie gaat, hetgeen rechtvaardigt om bij

⁸⁴ Aldus Schlössels 2019, p. 489.

⁸⁵ CBB 22 mei 2017, ECLI:NL:CBB:2017:189 en ABRvS 24 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1367.

⁸⁶ ABRvS 2 augustus 2017, AB 2017/411 m.nt. D Sietes, K.J. de Graaf en A.T. Marseille, JB 2017/152 m.nt. C.N.J. Kortmann (*Knip-uitspraak*).

vorderingen boven de € 25.000,- de burgerlijke rechter exclusief bevoegd te achten, omdat de rechter traditioneel de meest ervaren schadevergoedingsrechter is.⁸⁷

4.3 *De procedure*

Met de introductie van titel 8.4 Awb is een nieuwe procesvorm gecreëerd die voorlopig alleen bij schadevergoeding uit onrechtmatige overheidsdaad wordt toegepast, te weten de verzoekschriftprocedure. Bijzonder in deze procedure is dat de belanghebbende zich rechtsreeks tot de bestuursrechter kan wenden met een schriftelijk verzoek om schadevergoeding. Dit wijkt af van het traditionele bestuursproces waarin de rechter oordeelt over een beroep van een belanghebbende tegen een besluit van een bestuursorgaan. Omdat aan bestuursorganen geen beleids- of beoordelingsruimte toekomt ten aanzien van hun aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad, kan in deze gevallen het reguliere procesmodel van ‘vernietigen en terugverwijzen’ komen te vervallen.⁸⁸

De belanghebbende kan een schadeverzoek indienen bij de rechter die bevoegd is kennis te nemen van het beroep tegen het gestelde schadeveroorzakende besluit.⁸⁹ Aan dit verzoek dient vooraf te gaan dat belanghebbende ten minste 8 weken voor het verzoek aan de rechter het bestuursorgaan schriftelijk om schadevergoeding te vragen.⁹⁰ De termijn van 8 weken is een ‘wachttijd’ en geen beslistermijn.⁹¹ Tegen het besluit van het bestuursorgaan hoeft de belanghebbende dan ook niet in bezwaar te gaan, hij kan rechtstreeks het verzoek indienen bij de rechter. Gaat de belanghebbende wel in bezwaar bij het bestuursorgaan, dan leidt dit tot niet-ontvankelijkheid.⁹²

De verzoekschriftprocedure heeft gelijkenis met het oude artikel 8:73 Awb, met als belangrijk verschil dat het verzoekschrift zelfstandig –dus los van een beroepsprocedure tegen het schadeveroorzakende besluit- kan worden ingediend⁹³ in plaats van een nevenvordering in het kader van een beroep tegen het schadeveroorzakende besluit. De mogelijkheid is blijven bestaan om tijdens de beroepsprocedure tegen het schadeveroorzakende besluit het schadeverzoek in te dienen.⁹⁴ Een ander belangrijk verschil is dat voor artikel 8:73 Awb de grens van € 25.000,- niet gold.

⁸⁷ Aldus Schlössels 2019, p. 489.

⁸⁸ Aldus Schlössels 2019, p. 489-490.

⁸⁹ Artikel 8:90 lid 1 Awb bij beroep en artikel 8:105 lid 2 Awb in geval van hoger beroep.

⁹⁰ Artikel 8:90 lid 2 Awb.

⁹¹ Aldus Schueler en van Ettekoven, *NTB* 2013/34.

⁹² Zie bijvoorbeeld ABRvS 24 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1348 r.o. 3.1 waarin de afdeling oordeelde dat het college in haar besluit er terecht van uitging dat tegen de afwijzing van een schadeverzoek geen bezwaar openstond en derhalve de belanghebbende terecht niet-ontvankelijk heeft verklaard.

⁹³ Aldus Schueler en van Ettekoven, *NTB* 2013/34.

⁹⁴ Artikel 8:91 lid 1 Awb. Zie artikel 8:91 lid 3 Awb voor de mogelijkheid tot verwijzen naar de rechtbank door de rechter in hoger beroep.

4.4 Schub BV burgerlijke rechter of bestuursrechter?

Onder het in deze casus van toepassing zijnde nieuwe recht, de Wns, voor zover betrekking hebbend op schadevergoeding, kan Schub BV de bestuursrechter verzoeken het bestuursorgaan te veroordelen tot het vergoeden van de schade. Het beroep van Schub BV tegen de weigering ontheffing te verlenen is een besluit waarover de ABRvS oordeelt. Uit artikel 8:89 lid 2 Awb volgt dat Schub BV tot € 25.000,- een verzoekschrift kan indienen bij de ABRvS. Voor het overige schadebedrag kan Schub BV, conform de *knip-uitspraak*, zich wenden tot de burgerlijke rechter. Schub BV kan er ook voor kiezen om het gehele schadebedrag te vorderen bij de burgerlijke rechter. Echter, de onrechtmatigheid van het schadeveroorzakende besluit dient dan wel onherroepelijk vast te staan. Daarvoor dient Schub BV zich te wenden tot de bestuursrechter. Het is mogelijk dat Schub B.V. eerst, na bezwaar, in twee instanties procedeert bij de bestuursrechter tegen het schadeveroorzakende besluit en vervolgens een procedure in drie instanties voert bij de burgerlijke rechter om haar aanspraak op schadevergoeding uit onrechtmatige daad te verwezenlijken.

5. De processuele winst en problematiek van de Wns

De afgelopen jaren is nadrukkelijk gepleit voor een aantal met elkaar samenhangende vernieuwingen in het bestuursrecht. Eén van die vernieuwingen betreft het mogelijk maken van procederen bij de bestuursrechter over de gehele bestuursrechtelijk rechtsbetrekking tussen de overheid en de burger.⁹⁵ Het leerstuk van de schadevergoeding bij rechtmatig overheidshandelen wordt bijna geheel in de bestuursrechtelijke rechtsbescherming ingelijfd maar voor enigszins serieuze claims bij onrechtmatige besluiten blijft de burgerlijke rechter exclusief bevoegd.⁹⁶ De voor- en nadelen van beide onderdelen komen in dit hoofdstuk aan de orde.

5.1 *Processuele winst en problematiek bij nadeelcompensatie*

De burger kan na de inwerkingtreding van titel 4:5 Awb een aanvraag om schadevergoeding indienen bij het bestuursorgaan voor vrijwel elk overheidshandelen (met uitzondering van wetgeving in formele zin en handelen anders dan in het kader van de publieke taak) waarbij hij in vergelijking met andere burgers onevenredige schade leidt. Dat betekent dat na de inwerkingtreding ook bezwaar en beroep openstaat tegen een besluit om vergoeding van schade als gevolg van feitelijk overheidshandelen.⁹⁷

5.1.1 *Connexiteit*

In titel 4.5 Awb is het in de rechtspraak ontwikkelde vereiste van processuele connexiteit bij het zuiver schadebesluit niet overgenomen. De consequentie hiervan is dat ook bij schade die is veroorzaakt door niet-appellabele besluiten van algemene strekking, zoals algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels, een appellabel zuiver schadebesluit kan worden verkregen. Tieman en Krans waarschuwen voor de aanzuigende werking die hierbij op de loer ligt. Zij zijn van mening dat waar het nadeel als gevolg van een algemeen verbindend voorschrift te voorzien is dat er slechts één of enkele benadeelden recht hebben op nadeelcompensatie, omdat zij wel onevenredig zwaar worden getroffen in vergelijking tot de referentiegroep zoals de gevallen in het *Leffers-arrest*, de gang naar de burgerlijke rechter toch moet kunnen volstaan.⁹⁸ Het valt te betwijfelen of een algemene regeling een groter aanzuigend effect heeft dan het woud aan bijzondere wetgeving en gepubliceerde beleidsregels dat nu geldend is. De praktijk zal moeten uitwijzen of deze waarschuwing terecht is. Los van deze bedenking kunnen we in elk geval concluderen dat sprake is van aanzienlijke uitbreiding van de competentie van de bestuursrechter op het vlak van nadeelcompensatie. Daarmee komt er ook een einde aan de rechtsongelijkheid, omdat er één algemene grondslag gaat gelden en de benadeelde voor toegang tot de bestuursrechter niet langer afhankelijk zal zijn van het opstellen van een beleidsregel of verordening door een bestuursorgaan.

⁹⁵ Aldus Polak, *NJB* 2007/1683.

⁹⁶ Aldus Polak, *NJB* 2007/1683.

⁹⁷ Aldus Polak, *NJB* 2007/1683.

⁹⁸ Aldus Tieman en Krans, *NTB* 2010/15.

5.1.2 Kritiek op het publieketaakcriterium

Artikel 4:126 Awb gaat uit van schade dat is veroorzaakt door het bestuursorgaan in de uitoefening van zijn publieke bevoegdheid of taak. Het publieketaakcriterium is echter nog onvoldoende uitgekristalliseerd waardoor het onduidelijk is wat hier onder valt.⁹⁹ De bestuursrechter wordt uitsluitend bevoegd een oordeel te vellen over het geschil wanneer sprake is van uitoefening van de publieke bevoegdheid of taak door het bestuursorgaan. Komt de bestuursrechter tot het oordeel dat geen sprake is van een publieke bevoegdheid of taakuitoefening, dan dient de bestuursrechter zich onbevoegd te verklaren. Dit criterium is niet scherp geformuleerd en zal volgens Polak ongetwijfeld leiden tot de nodige competentievragen.¹⁰⁰

5.1.3 Einde van specifieke beleidsregels?

Met de nieuwe nadeelcompensatieregeling lijkt bijzondere wetgeving en specifieke beleidsregels te kunnen verdwijnen. Toch blijft bijzondere wetgeving een grote rol spelen bij nadeelcompensatieclaim. De afstemming met de Omgevingswet, waarin een specifieke nadeelcompensatiebepaling wordt opgenomen, is zelfs de reden dat titel 4.5 Awb nog niet inwerking is getreden.¹⁰¹

De verwachting is dat in de praktijk ook behoefte zal blijven bestaan aan aparte beleidsregels op afzonderlijke terreinen.¹⁰² De betrokkene kan een aanvraag indienen voor nadeelcompensatie en het besluit van het bestuursorgaan is vatbaar voor bezwaar en beroep. Er wordt nadrukkelijk vastgehouden aan het besluitenmodel en volgens Tieman en Krans betekent het dan ook dat het bestuursorgaan wel iets moet hebben om te beslissen. Zeker wanneer het gaat om grote projecten met veel aanvragen tot nadeelcompensatie vereist de rechtszekerheid dat dergelijke aanvragen in onderlinge samenhang worden beoordeeld. Om willekeur te voorkomen zal voor zover mogelijk per project, bevoegdheid, taak of type schadegeval door het bestuursorgaan vooraf in een beleidsregel duidelijk moeten worden gemaakt op welke wijze een aanvraag wordt getoetst aan de in artikel 4:126 lid 1 Awb neergelegde vereisten van de abnormale en specifieke last.¹⁰³

Planken en Tjepkema wijzen op de grote aantallen schaderegelingen op basis van beleidsregels, subsidiekaderwetten, ministeriële regelingen en dergelijke. Deze regelingen kenmerken zich door de één-loket-gedachte: op grond van een dergelijke regeling kunnen zij op één plek terecht en is het probleem van de verscheidenheid van routes niet meer het probleem van de burger maar van het bestuursorgaan.¹⁰⁴ Een veelzeggend voorbeeld is de aanleg van de Noord-

⁹⁹ Aldus Tieman en Krans, *NTB* 2010/15.

¹⁰⁰ Aldus Polak, *NJB* 2007/1683.

¹⁰¹ Het gaat te ver om in deze masterthesis uitvoerig in te gaan op de verhouding tussen de Omgevingswet en titel 4.5 Awb in te gaan. Zie voor een interessante beschouwing *O&A* 2018/23, afl.2, p.69 e.v.

¹⁰² Aldus Polak, *NJB* 2007/1683.

¹⁰³ Aldus Tieman en Krans, *NTB* 2010/15.

¹⁰⁴ Aldus Planken en Tjepkema, *NJB* 2020/1, p.10.

Zuidlijn. In de regeling¹⁰⁵ zijn duidelijke richtlijnen voor vergoeding van derving van woongenot neergelegd, wat ertoe heeft geleid dat dit project slechts in een handvol zaken tot in hoger beroep is geprocedeerd.¹⁰⁶ Ook na inwerkingtreding van titel 4.5 Awb zal naar verwachting behoefte blijven bestaan aan duidelijke richtlijnen in plaats van een algemene wettelijke bepaling.

5.1.4 Omgekeerde formele rechtskracht?

Bijkomend effect van de nieuwe nadeelcompensatieregeling is dat via de civielrechtelijke weg een algemeen verbindend voorschrift onverbindend kan worden verklaard door de burgerlijke rechter. Tegen algemeen verbindende voorschriften staat geen bestuursrechtelijke weg open op grond van artikel 8:3 Awb. Bij de bestuursrechter staat wel beroep open tegen een besluit over compensatie van nadeel als gevolg van algemeen verbindende voorschriften (artikel 4:126 Awb).¹⁰⁷ In het belang van de rechtszekerheid is het niet ondenkbaar dat de bestuursrechter het leerstuk van de formele rechtskracht zal gaan toepassen in dergelijke situaties.

5.2 *Processuele winst en problematiek schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten*

De verzoekschriftprocedure is in de plaats van het appellabel zuiver schadebesluit gekomen. De verzoeker kan zich rechtstreeks wenden tot de bestuursrechter en hoeft dus niet eerst een besluit van het bestuursorgaan af te wachten. Ook de stap van bezwaar is niet langer een vereiste voor toegang tot de bestuursrechter voor en schadevordering wegens onrechtmatige overheidsdaad. De betrokkene kan wel een verzoek indienen bij het bestuursorgaan om vergoeding van schade als gevolg van een onrechtmatig besluit, maar tegen dit besluit staat geen bezwaar en beroep meer open. In artikel 8:4 eerste lid onder f Awb is een besluit inzake vergoeden van schade wegens onrechtmatig bestuurshandelen uitgesloten van beroep.¹⁰⁸

5.2.1 *Breuk met de ontwikkeling in de rechtsbescherming*

Het feit dat de burgerlijke rechter de enige bevoegde rechter is om te oordelen over schade die hoger is dan € 25.000,- (met uitzondering van besluiten waarover de CRvB of de belastingkamer van de Hoge Raad in enige of hoogste instantie oordelen) kon reken op veel kritiek toen het wetsvoorstel werd ingediend. Polak stelt zelfs dat deze keuze in de rechtsmachtverdeling haaks staat op de rechtsontwikkeling. Hij wijst op de toelichting op het

¹⁰⁵ Leefbaarheidsmaatregelen Noord-Zuid-lijn, *Gemeentebld* 2004, afd. 3A, nr. 252/628.

¹⁰⁶ Aldus Planken en Tjepkema, *NJB* 2020/1, p. 10.

¹⁰⁷ Aldus Tieman en Krans, *NTB* 2010/15.

¹⁰⁸ Tegen een zuiver schadebesluit kan geen beroep worden ingesteld, maar het bestaat wel. De regels van hoofdstuk 3 en 4 Awb, zoals de motivering, de beslistermijn en het aanvullen van de aanvraag, zijn wel van toepassing. Dit betekent dat ook de regeling van de dwangsom bij niet tijdig beslissen van toepassing is. Het niet of niet tijdig nemen van een zuiverschadebesluit wordt gesanctioneerd met een dwangsom ex artikel 4:17 Awb. Schueler en van Ettekoven menen dat dit vrijwel zeker niet de bedoeling is geweest van de wetgever, maar het is wel de consequentie van het laten voortbestaan van het zuiver schadebesluit aldus Schueler en van Ettekoven, *NTB* 2013,34.

oude artikel 8:73 Awb. Dit artikel is destijds ingevoerd om een geleidelijke overgang van schadevorderingen in verband met onrechtmatige besluiten van de burgerlijke rechter naar de bestuursrechter mogelijk te maken. Het artikel gaf de burger de mogelijkheid om te kiezen tussen twee rechtsgangen. De keuze van de wetgever om de burgerlijke rechter weer exclusief bevoegd bij schadeclaims boven € 25.000,- is volgens Polak een breuk met de rechtsontwikkeling.¹⁰⁹ Doortrekking van de lijn in de ontwikkeling van de rechtsbescherming tegen de overheid in de laatste eeuw, zou betekenen dat de rechtsbetrekking en de wijze waarop de overheid heeft gefunctioneerd aan het oordeel van de (onder meer gemakkelijker toegankelijke) bestuursrechter zou worden onderworpen.¹¹⁰

5.2.2 Formele rechtskracht blijft bestaan

Het gevolg van deze nieuwe procesvorm betekent het einde van de oude bestuursrechtelijke routes naar schadevergoeding via 8:73 Awb en het zelfstandig schadebesluit. Dat de weg van het zelfstandig schadebesluit niet meer openstaat volgt uit artikel 8:4 lid 1 onder f Awb waarin een besluit inzake vergoeding van schade wegens onrechtmatig bestuurshandelen is uitgesloten van beroep.

Met de nieuwe rechtsmachtverdeling is nog steeds, en wellicht nog wel meer, sprake van een splitsing in de rechtsbetrekking tussen overheid en burger. Voor schorsing en vernietiging van een besluit moet de belanghebbende naar de bestuursrechter en voor de schadevordering boven de € 25.000,- naar de burgerlijke rechter.¹¹¹ Daarmee wordt geen enkele verandering gebracht in de leer van de formele rechtskracht.¹¹² Door de verdeling tussen de bestuursrechter en de burgerlijke rechter houdt de leerstukken van de formele en omgekeerde formele rechtskracht in stand. Op deze leerstukken is veel kritiek. In de jurisprudentie zijn veel uitzonderingen op de formele rechtskracht ontwikkeld, waardoor de competentieverdeling een onoverzichtelijk geheel is geworden. Deze problematiek is met de nieuwe bepalingen in de Awb niet weggenomen. De burgerlijke rechter zal zich, gelet op de noodzaak tot afstemming en respectering van het resultaat in de andere kolom, in beginsel nog steeds committeren aan het oordeel van de bestuursrechter over de rechtmatigheid van het besluit.¹¹³

5.2.3 Connexiteit

Ten aanzien van schade bij onrechtmatige besluiten is, in tegenstelling tot nadeelcompensatie, wel expliciet vastgehouden aan de connexiteitseis. In artikel 8:88 Awb is opgenomen dat de bestuursrechter niet bevoegd is te oordelen over een schadevordering indien het schadeveroorzakende besluit van beroep is uitgezonderd.¹¹⁴ Een onrechtmatige overheidsdaad kan bestaan uit het nemen van een onrechtmatig besluit, maar ook uit ander feitelijk handelen of nalaten van de overheid. De betrokkene kan echter alleen bij de bestuursrechter terecht voor

¹⁰⁹ Aldus Polak, *NJB* 2007/1683.

¹¹⁰ Aldus Polak, *NJB* 2007/1683.

¹¹¹ Aldus Polak, *NJB* 2007/1683.

¹¹² Aldus Schueler en van Ettekoven, *NTB* 2013,34.

¹¹³ Aldus Polak, *NJB* 2007/1683.

¹¹⁴ Aldus Schueler en van Ettekoven, *NTB* 2013,34.

de schade uit het onrechtmatige besluit. Een zaak als de Enschedese vuurwerkramp, waarbij van een aantal overheden schadevergoeding wordt gevorderd vanwege onjuiste vergunningverlening, slecht toezien en ander nalaten is in essentie een bestuursrechtelijke zaak, maar er wordt over geprocedeerd bij de burgerlijke rechter. Ook onder het huidige recht zal een dergelijke zaak onder de competentiebevoegdheid van de burgerlijke rechter blijven vallen.¹¹⁵ Tenzij een specifieke regeling wordt getroffen zoals bij de Tijdelijke wet Groningen voor de mijnbouwschade in Groningen.

De toegang tot de bestuursrechter is uitgebreid doordat ook verzocht kan worden om schade te vergoeden die is geleden door een andere onrechtmatige handeling ter voorbereiding van een besluit. In deze situatie geldt wel een dubbele connexiteitseis:

1. de connexiteit uit artikel 8:88 lid 2 Awb en
2. een andere onrechtmatige handeling moet zijn verricht ter voorbereiding van het onrechtmatige besluit (8:88 lid 1 onder b Awb).

Deze omschrijving leidt tot onduidelijkheid. Wat wordt bedoeld met een ‘andere’ handeling? Wat wordt bedoeld met een handeling ‘ter voorbereiding’ van een besluit? En wat betekent het vereiste dat de handeling ‘onrechtmatig’ moet zijn?¹¹⁶ Dergelijk vage termen in wettelijke bepalingen leiden opnieuw tot discussie over de bevoegdheid van de bestuursrechter.

5.3 *Schadevorderingen wegens onrechtmatige besluiten in de praktijk*

De praktijk van de nieuwe nadeelcompensatieregeling laat zoals gezegd nog even op zich wachten, maar ten aanzien van schadevorderingen wegens onrechtmatige besluiten kunnen we wel de effecten van de nieuwe regeling beoordelen. De beperkingen, die artikel 8:88 Awb stelt aan de bevoegdheid van de bestuursrechter en de vage terminologie in de wettelijke bepaling ten aanzien van voorbereidingshandelingen leiden opnieuw tot discussie.

Met name binnen de toepassing van de privacywetgeving zijn een paar voorbeelden¹¹⁷ te vinden waar de bevoegdheid van de bestuursrechter toch weer leidt tot discussie. In een zaak over het verstrekken van medische gegevens kwam de vraag aan de orde of de bestuursrechter bevoegd is een oordeel te vellen over schadevorderingen als gevolg van een inbreuk op de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) door een bestuursorgaan. De Afdeling oordeelt daar als volgt over:

“Dit betekent dat degene die op grond van artikel 82 van de AVG aanspraak stelt te maken op vergoeding van schade die het gevolg is van het onrechtmatig verwerken van persoonsgegevens door een bestuursorgaan, overeenkomstig artikel 8:88 van de Awb keuzevrijheid heeft om zijn verzoek, dat in verband staat met een besluit als bedoeld in artikel 34 van de Uitvoeringswet AVG, aan de bestuursrechter voor te leggen dan wel zijn aanspraak

¹¹⁵ Aldus Polak, *NJB* 2007, 1683.

¹¹⁶ Aldus de Graaf/ Marseille & Sietses, *O&A* 2015/3.

¹¹⁷ Zie: ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:898/ ECLI:NL:RVS:2020:899/ ECLI:NL:RVS:2020:901 en ECLI:NL:RVS:2020:900.

*op schadevergoeding via de civielrechtelijke weg te realiseren. Artikel 8:88 van de Awb wordt daarbij zo uitgelegd dat er voor de bevoegdheid van de bestuursrechter minder strikt wordt vastgehouden aan de eis van een onrechtmatig besluit, omdat er wel een verband moet zijn met een besluit als bedoeld in artikel 34 van de Uitvoeringswet AVG, maar dit besluit, bijvoorbeeld op een verzoek om inzage, als zodanig niet onrechtmatig hoeft te zijn.*¹¹⁸

De Afdeling rekt daarmee de competentiebepaling in 8:88 Awb op in het belang van een doelmatige en efficiënte geschilbeslechting en rechtsbescherming. Dit artikel schrijft voor dat de bestuursrechter bevoegd is te oordelen over een verzoek om schadevergoeding als gevolg van een onrechtmatig besluit. De Afdeling rekt dit verder op door artikel 8:88 Awb ook van toepassing te verklaren in die gevallen waarin een onrechtmatige handeling (het verstrekken van medische gegevens zonder toestemming) verband houdt met een op zichzelf gezien rechtmatig besluit als bedoeld in artikel 34 van de Uitvoeringswet AVG (een besluit op een verzoek om informatie of rectificatie e.d.). Dat heeft tot gevolg dat een benadeelde die procedeert bij de bestuursrechter over (on)rechtmatige verwerking van gegevens, ook zijn schadeclaim als gevolg van die onrechtmatige verwerking aan de bestuursrechter kan voorleggen.

Niet alleen de beperkingen die voortvloeien uit de eis van een onrechtmatig besluit, leiden in de praktijk tot discussie, ook de afhandeling van schade als gevolg van de gaswinning in Groningen was opnieuw aanleiding om de competentieverdeling tussen de burgerlijke rechter en de bestuursrechter aan de orde te stellen. De wetgever leek de behoefte aan een duidelijke keuze tussen beide rechters te hebben begrepen in het wetsvoorstel ‘Instituut Mijnbouwschade Groningen’.

5.4 Specifieke regeling Mijnbouwschade

De vergoeding van mijnbouwschade op grond van artikel 6:177 BW, een klassiek civielrechtelijk leerstuk, wordt sinds maart 2018 bestuursrechtelijk afgewikkeld.¹¹⁹ Opmerkelijk in het debat over het wetsvoorstel ‘Instituut Mijnbouwschade Groningen’ is wederom de discussie over de bevoegdheid van de rechter. Planken en Tjepkema menen dat voor de publiekrechtelijke route een duidelijke relatie dient te bestaan met het algemeen belang en dat sprake is van overwegende bekostiging uit publieke middelen. Waarbij zij concluderen dat van beide sprake lijkt te zijn in de afhandeling van mijnbouwschade.¹²⁰

¹¹⁸ Aldus de Raad van State, ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:898.

¹¹⁹ De wetgever beoogd de beleidsregel te vervangen met het wetsvoorstel ‘Tijdelijke maatregelen inzake een publiekrechtelijke aanpak van de gevolgen van bodembeweging door gaswinning uit het Groningerveld en de gasopslag bij Norg’ (Tijdelijke Wet Groningen).

¹²⁰ Aldus Planken en Tjepkema, *NJB* 2020/1, p.9.

Het voorstel voorzag in een exclusieve rechtsgang bij de bestuursrechter, waarbij voor de burgerlijke rechter de rol als restrechter resteerde. Het onderbrengen van de afhandeling mijnbouwschade bij de bestuursrechter kon echter niet op steun van iedereen rekenen. Met name civilisten menen dat de afhandeling van aardbevingsschade vanuit het oogpunt van specialisme, rechtsontwikkeling en rechtseenheid bij de burgerlijk rechter thuishoort.¹²¹ Het debat heeft uiteindelijk geresulteerd in het schrappen van de exclusieve rechtsgang naar de bestuursrechter.¹²² In de Tijdelijke wet Groningen zijn beide wegen weer opengesteld en heeft de gedupeerde keuzevrijheid net als in het nieuwe artikel 8:89 lid 2 Awb.

¹²¹ Zie: de Bock, *NJB* 2019/3, afl. 1, p.19 en 24. Zie ook: van Dunné, *NJB* 2018/821, afl. 17, p. 1198-1199.

¹²² Kamerstukken *II* 2018/19, 35250, 4, p.7.

Conclusie

Het doel van deze masterthesis is te bezien of de Wns bijdraagt aan een doelmatige afwikkeling van schadevorderingen tussen burger en de overheid. Om deze probleemstelling te kunnen beantwoorden zijn beide onderdelen van de Wns, te weten het deel nadeelcompensatie en het deel onrechtmatige besluiten, onderzocht. Daarbij is eerst de wetgeving en jurisprudentie voor de Wns toegelicht. Met name de ingewikkelde jurisprudentie inzake het zelfstandig schadebesluit, dat vele bevoegdheidssperikelen met zich bracht, en de in de praktijk lastig toepasbaarheid van artikel 8:73 Awb zorgden voor draagvlak voor een drastische hervorming van de competentieverdeling bij overheidsaansprakelijkheid met als doel de doelmatige afwikkeling van schadevorderingen. Om te kunnen beoordelen of sprake is van doelmatige afwikkeling van schadevorderingen is bekeken wat de processuele winst en problematiek is van de nieuwe wettelijke bepalingen.

In het huidige recht kan de burger middels het in de jurisprudentie ontwikkelde zelfstandig schadebesluit verzoeken om nadeelcompensatie bij het bestuursorgaan. Om tegen het besluit van het bestuursorgaan in rechte op te kunnen komen, is wel vereist dat wordt voldaan aan de connexiteitseisen. Na de inwerkingtreding van titel 4.5 Awb kan de burger op grond van artikel 4:126 Awb verzoeken om nadeelcompensatie wanneer het nadeel is ontstaan in de uitoefening van de publieke taak van de overheid. De processuele connexiteit is daarbij losgelaten. Wel is vastgehouden aan het besluitmodel waardoor de toekenning van nadeelcompensatie primair een bevoegdheid van het bestuursorgaan blijft. Het bestuursorgaan baseert zijn besluit in de regel op een deskundigenadvies. Vervolgens toetst de rechter op bijna alle aspecten vol, behalve bij b.v. taxatiekwesties niet. De besluitvorming door het bestuursorgaan op basis van deskundigenadvies functioneert doorgaans goed. Dat de processuele connexiteit is losgelaten en dat in de Wns ten aanzien van de nadeelcompensatieregeling is gekozen voor de bestuursrechter komt de doelmatige afwikkeling ten goede.

De bestuursrechter wordt na inwerkingtreding van titel 4.5 Awb uitsluitend bevoegd wanneer sprake is van uitoefening van de publieke bevoegdheid of taak door het bestuursorgaan. Door het niet specificeren van het publieketaakcriterium en het loslaten van de processuele connexiteit kan men verwachten dat na de inwerkingtreding discussie zal ontstaan over de betekenis van de publieke taak. Komt de bestuursrechter tot het oordeel dat geen sprake is van een publieke taakuitoefening, dan dient de bestuursrechter zich onbevoegd te verklaren. Menig bestuursrechtelijk juridische auteurs menen dat, hoewel het vage wettelijke publieketaakcriterium zeer waarschijnlijk zal leiden tot processuele discussies, de uitsluitende bevoegdheid van de bestuursrechter een stap in de juiste richting is. In zoverre kan worden gesproken over een stap vooruit naar een doelmatige afwikkeling van schadevorderingen, maar daarvoor dienen nog wel de nodige hobbels ten aanzien van het publieketaakcriterium genomen te worden. Deze mogelijke discussies vallen echter in het niet bij de vele bevoegdheidssperikelen die het zuiver schadebesluit met zich bracht, waardoor niet aan een

inhoudelijk oordeel werd toegekomen en ook bij de bestaande rechtsongelijkheid wat betreft de mogelijkheid om een beslissing over schade als gevolg van feitelijk handelen aan de bestuursrecht voor te leggen.

De procedure voor schadevorderingen wegens onrechtmatige besluiten is opgenomen in titel 8.4 Awb die op 1 juli 2013 in werking is getreden. De nieuwe titel zorgde voor invoering van twee processuele veranderingen, namelijk een wettelijke competentieverdeling tussen de burgerlijke rechter en de bestuursrechter en het afscheid van het besluitmodel met de introductie van een zelfstandig verzoekschriftprocedure. Het breken met het besluitmodel en de introductie van de verzoekschriftprocedure betekent voor de burger dat zij niet eerst in bezwaar hoeven tegen een besluit van het bestuursorgaan op een schadevordering. De betrokkene kan op grond van artikel 8:90 Awb rechtstreeks een schadeverzoek indienen bij de bestuursrechter. Er valt wat voor te zeggen om de toekenning van schadevergoeding te beschouwen als een volwaardige bron van verbintenissen waarin niet de afweging van het bestuursorgaan leidend is voor schadevergoeding. In tegenstelling tot nadeelcompensatie is er weinig tot geen beoordelings- beleidsvrijheid in de beoordeling van schadevorderingen. Door de introductie van de verzoekschriftprocedure is de eigen beoordeling van het bestuursorgaan over het al dan niet onrechtmatig handelen niet langer aan de orde.

In zoverre kan gesproken worden van een stap vooruit in de doelmatige afwikkeling van schadevorderingen.

Meerdere bestuursrechtelijke juridische auteurs zien echter het wettelijk grensbedrag voor de toegang tot de bestuursrechter als een stap terug in de tijd. En terecht. Onder het oude artikel 8:73 Awb, waar overigens ook de nodige bezwaren aan kleefden, bestond een dergelijke beperking in de toegang tot de rechter niet. Daar komt bij dat de burger de vordering kan splitsen door tot € 25.000,- te procederen bij de bestuursrechter en nadien het overige schadebedrag te vorderen bij de burgerlijke rechter. Het leerstuk van de formele rechtskracht, waar veel kritiek op is, blijft daardoor zijn relevantie behouden. De burgerlijke rechter zal zich, gelet op de noodzaak tot afstemming en respectering van het resultaat in de andere kolom, in beginsel nog steeds committeren aan het oordeel van de bestuursrechter over de rechtmatigheid van het besluit.

De mogelijkheid tot splitsen van de vordering geldt niet voor zaken waarover de Centrale Raad van Beroep of de Hoge Raad in enige of hoogste aanleg mag oordelen. De wetgever heeft voor deze zaken wel gekozen voor een exclusieve bevoegdheid van de bestuursrechter. De wettelijke competentieverdeling tussen de burgerlijke rechter en de bestuursrechter, waardoor de keuzevrijheid van de burger en het leerstuk van de formele rechtskracht blijven bestaan, levert in de praktijk nog steeds vragen over de bevoegdheid van de bestuursrechter op.

De wetgever heeft bij schadevorderingen, in tegenstelling tot nadeelcompensatie, wel vastgehouden aan de processuele connexiteit. Ten aanzien van voorbereidingshandelingen is zelf sprake van dubbele connexiteit. In april van dit jaar heeft de bestuursrechter zich wederom

in bochten moeten wringen om inhoudelijk een oordeel te mogen vellen over overheidshandelingen in het kader van de privacywetgeving.

Het lijkt wel alsof onze wetgever bang was om echt hervormende keuzes te maken en daarom heeft gekozen voor een compromis. Het effect daarvan is echter dat elk stapje vooruit naar een doelmatige afwikkeling van schadevorderingen teniet wordt gedaan door de nadelige effecten van het compromis.

Literatuurlijst

Asser/Hartkamp & Sieburgh (6-IV) 2011

A.s. Hartkamp & C.H. Sieburgh, *MR.C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht. 6. Verbintenissenrecht. Deel 6-IV. De verbintenis uit de wet*, Deventer: Kluwer 2011.

De Bock, *NJB* 2019/3

R. de Bock, 'Mijnbouwschade in Groningen. Waar is de civiele rechter?', *NJB* 2019/3.

Damen 2013

L.J.A. Damen, *Bestuursrecht-deel 2 rechtsbescherming tegen de overheid*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013.

Van Dunné, *NJB* 2018/821

J.M. van Dunné, "'Gaswinning in Groningen", een drama in vele bedrijven', *NJB* 2018/821.

De Graaf & Marseille 2016

K.J. de Graaf & A.T. Marseille, *Nadeelcompensatie en onrechtmatige overheidsdaad*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2016.

De Graaf/Marseille & Sietses, *O&A* 2015/3

K.J. de Graaf, A.T. Marseille & D. Sietses, 'De reikwijdte van de bestuursrechtelijke schadeverzoekprocedure', *O&A* 2015/3.

Van der Hoeven 1989

J van der Hoeven, *de drie dimensies van het bestuursrecht*, VAR-reeks 100, Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink 1989.

Van Maanen, van Ravels en Schueler 2002

G.E. van Maanen, B.P.M. van Ravels en B.J. Schueler, *schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad*, VAR-reeks 128, Den Haag: Bju 2002.

Van Maanen 2011

G.E. van Maanen, *Monografieën Privaatrecht 3 – Onrechtmatige overheidsdaad*, Deventer: Kluwer 2011.

Planken & Tjepkema, *NJB* 2020/1

M.A.E. Planken & M.K.G. Tjepkema, 'Twee kapiteins op één schip bij de afwikkeling van mijnbouwschade', *NJB* 2020/1.

Polak, *NJB* 2007/1683

J.E.M. Polak, 'Goede polderoplossing- Maar slot op de toekomst van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming', *NJB* 2007/1683.

Polak, NTB 2010/46

J.E.M. Polak, 'Ontwikkelingen op het terrein van de overheidsaansprakelijkheid; over de grenzen van privaat en bestuursrecht heen', *NTB* 2010/46.

Polak 2014

J.E.M. Polak, 'De verzoekschriftprocedure bij onrechtmatige besluiten als begin van tweede weg in het bestuursrecht' in: *Op het grensvlak. Opstellen aangeboden aan prof. mr. drs. B.P.M. van Ravels*, Stichting Instituut voor Bouwrecht 2014.

Poortinga 1987

E. Poortinga, *De scheiding tussen publiek- en privaatrecht bij Johan Rudolph Thorbecke (1798-1872)* (diss. Utrecht), Nijmegen: Ars Aequi Libri 1987.

Tieman & Krans, NTB 2010/15

J.R.C. Tieman & H.H.L. Krans, 'Nogmaals nadeelcompensatie Het Voorontwerp nadeelcompensatie bezien vanuit overheidsperspectief', *NTB* 2010/15.

Schlössels, Schutgens en Zijlstra 2019

R.J.N. Schlossels, R.J.B. Schutgens en S.E. Zijlstra, *Onderwijseditie bestuursrecht in de sociale rechtsstaat- deel 2 Rechtsbescherming, Overheidsaansprakelijkheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Schueler & van Ettekoven, NTB 2013/34

B.J. Schueler & B.J. van Ettekoven, 'De 'losse eindjes' van Titel 8.4 Awb', *NTB* 2013/34.

Jurisprudentie**Hoge Raad**

HR 29 mei 1896, W 6817 (*Vrouwe Elske*).

HR 21 april 1898, W 7116 (*Rhedense koe*).

HR 16 mei 1986, AB 1986 m.nt. FHvdB (*Heesch/van de Akker*).

HR 18 februari 1944, NJ 1944-1945/226 (*Duinwateronttrekking*).

HR 19 december 1952, NJ 1953/642 m.nt. Ph.A.N.H (*Voorste Stroom VII*).

HR 31 mei 1991, NJ 1993/112 en AB 1992/290 (*Van Gog-Nederweert*).

HR 18 januari 1991, AB 1991/241, m.nt. F.H. van der Burg (*Leffers/Staat*).

HR 18 juni 1993, AB 1993/504 (*St. Oedenrode-Van Aarle*).

HR 20 februari 1998, AB 1998, 231 (*Boeder/Staat*).

HR 17 december 1999, ECLI:NL:HR:1999:ZC3059 (*Groningen/Raatgever*).

HR 30 maart 2001, AB 2001/412 m.nt. ThGD (*Staat/Lavrijsen*).

HR 16 november 2001, NJ 2002/ 400 en JB 2002/1 (*Olde Damink*).

HR 22 februari 2002, AB 2003/249 (*Van Vlodrop*).

HR 6 december 2002 AB 2004, 17, JB 2003/3, NJ 2000/ 616 (*Pannenkoekhuis De Kabouter*).

HR 20 juni 2003, *AB* 2004/84 (*Harrida*).
HR 18 november 2005 *AB* 2006/57 (*Politieregio Amsterdam-Amstelland*).
HR 28 maart 2008, *JB* 2008/105 en *NJB* 2008/865 (*Asha Horeca B.V.*).
HR 2 september 2011, *NJ* 2011/391.

Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State

ABRvS 22 november 1983, *AB* 1984/154 (*Paul Krugerbrug II, Paul Krugerbrug III*).
ABRvS 14 mei 1986, *AB* 1986/568.
ABRvS 18 november 1987, *AB* 1987/554 (*Kromhout/Rijkswaterstaat*).
ABRvS 6 mei 1997, *AB* 1997/229 (*Van Vlodrop*).
ABRvS 22 maart 2001, *AB* 2001/195 m.nt.dG (*camping De Plagge*).
ABRvS 23 juli 2003, *AB* 2004, 275.
ABRvS 12 november 2003, *AB* 2004/95 en *JB* 2004/12 (*Gedoogzone Heerlen*).
ABRvS 21 december 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU8444, *AB* 2006/252.
ABRvS 8 november 2006, *AB* 2007/252 en *JB* 2007/8 m.nt. R.J.N. Schlössels (*Coffeeshops Venlo*).
ABRvS 8 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2153.
ABRvS 4 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3357.
ABRvS 8 februari 2017, ECLI:RVS:2017:321.
ABRvS 24 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1348.
ABRvS 24 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1367.
ABRvS 2 augustus 2017, *AB* 2017/411 en *JB* 2017/152 (*Knip-uitspraak*).
ABRvS 23 augustus 2017, *A&O* 2018/9.
ABRvS 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3097.
ABRvS 14 februari 2018, *JOM* 2018/156.
ABRvS 17 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2476.
ABRvS 6 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3762.
ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:898.
ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:899.
ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:901.
ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:900.

Centrale Raad van Beroep

CRvB 26 september 2003, *JB* 2003/349,
CRvB 24 november 2016, *AB* 2017/42

College van Beroep voor het Bedrijfsleven

CBB 22 mei 2017, ECLI:NL:CBB:2017:189